

Kratki znanstveni prispevek
UDK 340.13:342.7

Pravna država kot vrednota normativnega sistema – uvodni poudarki

ALBIN IGLIČAR
doktor pravnih znanosti,
zaslužni profesor na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

Povzetek

Pravna država uveljavlja vrednoto človeškega dostojanstva v povezavi z idejami o svetosti življenja, posvečenostjo mrtvih in zlatim pravilom. Iz teh vrednot so izvedene človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so vsebina pravne države – njena legitimnost. Formalna plat pravne države – njena legalnost pa zahteva vezanost državnih organov na zakon. Dobro delovanje pravne države v Sloveniji je pogojeno še z visoko stopnjo normativne integracije in v zakonodajni politiki z doslednim upoštevanjem načel Resolucije o normativni dejavnosti.

Ključne besede: pravna država, vrednota, legalnost, legitimnost, normativna integracija, zakonodajna politika

The rule of law as a value of the legal system - introductory points

Abstract

The rule of law enforces the value of human dignity in connection with ideas about the sanctity of life, the sanctification of the dead and the golden rule. Human rights and fundamental freedoms are derived from these values, which are the content of the rule of law - its legitimacy. The formal side of the rule of law – its legality requires the binding of state bodies to the law. The good functioning of the rule of law in Slovenia is also conditioned by a high level of normative integration and, in legislative policy, consistent observance of the principles of the Resolution on normative activity.

Keywords: rule of law, value, legality, legitimacy, normative integration, legislative policy

1. Vrednote kot izvori načel pravne države

Idejo pravne države izvajamo iz vrednot, ki povezujejo osnovne oblike združevanja ljudi. Vrednota je nekaj, čemur priznava človek veliko načelno vrednost, zato ji daje prednost.¹ Vrednote izhajajo iz potreb posameznikov in njihovih življenjskih stilov ter iz potreb družbenih skupin ter postanejo del množične družbene zavesti oziroma del javnega mnenja.² Z vrednotami poimenujemo »tiste stvari, ki jih relativno trajno in trdno cenimo ter na ta način tudi usmerjajo naše interese in delovanje«.³

V navedenem smislu postanejo vrednote prvina družbenega sistema in še posebej del kulturnega podsistema. To je posebej poudarjal Parsons, ki v kulturnem sistemu vidi zlasti vrednote, norme, ideologijo in verovanja, izražena v posebnih oblikah. Na določeni stopnji se potem odvija integracija kulturnega in družbenega sistema prek motivacij, ki so spodbujene z vrednotami in normami kot usmerjevalci delovanja posameznikov v družbi.⁴ Durkheim je med pojave, ki so specifični za človeško družbo in ki jo ločujejo od živalske črede, prišteval moralo, religijo in pravo.⁵ Navedeni pojavi nastopajo kot dejavniki integracije in zagotavljajo povezanost ljudi v različne oblike združevanja.

Z vrednotami označujemo tudi »ciljne usmeritve, ki pojasnjujejo, kaj je zaželeno in kaj manj zaželeno, kaj je pravično in kaj nepravično«.⁶ Vrednote nastopajo tedaj kot povezovalne silnice družbenih odnosov. Na družbeno delovanje posameznikov odločilno vplivajo predstave o vrednotah. Vrednote tvorijo izhodišča moralnim normam ter splošno pričakovanemu oziroma »normalnemu« obnašanju.

Vrednote, ki so splošno privzete v javnosti, so sestavina družbene zavesti in pomenijo najsplošnejši del normativne strukture družbe. Sledijo ji različne vrste družbenih norm od moralnih in pravnih prek navad in običajev do pravil lepega vedenja.

V tem smislu postane vrednota tudi ideja pravne države.

Današnje pojmovanje pravne države je oprto na ideje t. i. meščanskih revolucij o svobodi in enakopravnosti za vse državljane ter na občečloveške vrednote, ki so se v stoletjih človeške

¹ Slovar slovenskega knjižnega jezika, 2000.

² Ule, str. 90: »O vrednotah govorimo kot o centralnih življenjskih idejah, ciljih in normativnih načelih, ki nudijo ljudem oporo in razloge za oblikovanje življenjskega stila in vodenje življenjskega poteka.«

³ Stahovnik, str. 57

⁴ Parsons, str. 37.

⁵ Durkheim.

⁶ Toš, Müller, str. 159

civilizacije izvile iz t. i. pravrednot: svetost življenja, posvečenost mrtvih, zlato pravilo⁷ in človekovo dostojanstvo.

Te dobrine in predstave o njih so tudi sestavine t. i. svetovnega etosa. Le-ta zajema univerzalne vrednote elementarne človečnosti, o katerih se lahko zedinijo ljudje različnih svetovnih nazorov, saj je skupen vsem moralnim naukom in svetovnim verskim sistemom ter podlaga ideji naravnega prava.

V tem smislu se je tudi Preambula v Gradivu za slovensko ustavo iz leta 1988 (pisateljska ustava) začela s stavkom »Zavedajoč se svetosti življenja in človekovega dostojanstva«.

Na začetkih moderne dobe se te prvinske vrednote izražajo kot družbene vrednote v politično-programskih dokumentih – deklaracijah. Najbolj znana je Deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789, ki v 2. členu razglašča naravne in neodtujljive pravice do svobode, premoženja, varnosti in upora proti zatiranju.

Za današnji čas pa so te družbene vrednote poudarjene v Univerzalni deklaraciji človekovih pravic (OZN 1948) in izražane tudi kot napotila za moderne pravne sisteme. Izhajajoč iz »prirojenega človeškega dostojanstva« preambula navedene Deklaracije ugotavlja, da »je nujno potrebno, da se človekove pravice zavarujejo z močjo prava« kot »skupen ideal vseh ljudstev in vseh narodov«.

S prevzemom idej o človekovih pravicah v splošne pravne akte postanejo družbene vrednote tudi pravne vrednote v širšem pomenu besede. Na tej osnovi se potem oblikujejo še specifične pravne vrednote, med katere ob pravni državi uvrščamo še mir in red, pravičnost in pravno varnost.⁸

Povezava pravrednote človekovega dostojanstva s človekovimi pravicami in pravno državo je očitna na primer v 1. členu nemške ustave oziroma Temeljnega zakona (Grundgesetz). V njem je najprej poudarjeno človekovo dostojanstvo kot najvišja vrednota, v naslednjih dveh odstavkih istega člena pa sta za uresničevanje te vrednote navedeni obe nosilni prvini pravne države, to so človekove pravice in zavezanost državnih organov tem pravicam:

»(1) Človekovo dostojanstvo je nedotakljivo. Njegovo spoštovanje in varovanje je dolžnost vseh državnih organov.

(2) Nemško ljudstvo je zavezano nedotakljivim in neodtujljivim človekovim pravicam kot temelju vsake človeške skupnosti, miru in pravičnosti na svetu.

⁷ Ravnaj z drugimi tako, kot želiš, da drugi ravnajo s tabo, oziroma – v Kantovem smislu – tvoje ravnanje je lahko zakon za vse.

⁸ Pavčnik, str. 521–540.

(3) Naslednje temeljne pravice zavezujejo zakonodajo, izvršilno oblast in sodno prakso kot pravo, ki se neposredno uporablja.«

Pravna država kot vrednota je izrecno poudarjena tudi v 2. členu Pogodbe o Evropski uniji:

»Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin.

Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.«

Podobna zaveza je določena tudi v Ustavi Republike Slovenije, ki označuje Slovenijo za pravno in socialno državo (2. člen) ter jo zavezuje k varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin (5. člen).

Zagotavljanju in uveljavljanju vrednotne vsebine pravne države in njeni operacionalizaciji z vnašanjem predvidljivosti in relativne stabilnosti ter varnosti v medčloveške odnose je namenjen celoten pravni sistem. Zanj Joseph Raz⁹ poudarja štiri družbene funkcije: (1) preprečevanje neželenega ravnanja in zaščita zaželenega ravnanja, (2) zagotavljanje okvirov za dogovore med posamezniki, (3) zagotavljanje javnih storitev in redistribucije dobrin ter (4) sodno reševanje sporov.

2. Zgodovinski pogled

Ideja pravne države (*Rechtsstaat*) in vladavine prava (*rule of law*) je dozorela po buržoazno-demokratskih revolucijah kot reakcija na stanje v absolutističnih fevdalnih monarhijah. Šele ideje o svobodi in enakosti so ob utemeljevanju izvora oblasti iz ljudstva dale podlago zavezanosti državnih organov – uprave in sodstva – zakonu, kar je dalo političnemu režimu osnovo za oznako: pravna država. Državni organi pri svojem ukrepanju torej niso več imeli prostih rok, ampak so morali vse svoje odločitve v posamičnih primerih opreti na ustrezno določbo zakona. Izvajanje državne oblasti mora potekati v okvirih zakona, tako da se iz samovoljnega oblastnega ravnanja spreminja v racionalno pravno zamejeno delovanje.¹⁰ To je formalna plat pravne države, njena legalnost. Formalni vidik pravne države (legalnost) je nujen, vendar ne zadosten pogoj za delovanje pravne države.

Nadaljnji pogoj za delovanje pravne države pa je v varovanju človekovih pravic, izhajajočih iz vrednote človekovega dostojanstva, torej njena legitimnost. To daje utemeljenost, upra-

⁹ Raz 2009, str. 169–172.

¹⁰ Na primer del 153. člena Ustave RS: »Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.«

vičenost oziroma sprejemljivost države s strani njenih prebivalcev, pravni državi pa pomen vrednote. Prav človekove pravice in temeljne svoboščine tvorijo vsebinsko plat pravne države, njeno legitimnost.

Toda zamisel pravne države v formalnem smislu in njen »vrednotni naboj« srečamo že v antiki pri Aristotelu (384–322 pr. n. š.), ki je v svojem znamenitem delu *Politika* – med drugim – zapisal: »Bolj zaželeno je torej, da vlada zakon kot pa neki posameznik iz vrst državljanov; in čeprav bi bilo bolje, da vladajo neki ljudje, je te treba iz tega istega razloga postavljati za varuhe in služabnike zakonov.«¹¹ Seveda je ta ideja vpeta v specifične okoliščine antične demokracije, ko so bili v javnem življenju prisotni samo svobodni moški.

Prav tako načela pravne države nimajo prostora v fevdalni dobi, v pogojih t. i. policijske države, v kateri državna oblast ni bila vezana na neke vnaprej postavljene splošne norme, temveč kvečjemu na osebna naročila vladarjev. Državna uprava je lahko ukrepala v vsakem posamičnem primeru glede na svoje pojmovanje državne koristi oziroma državnega interesa. V policijski državi ni zagotovljena pravna varnost državljanov, saj so ob dejanski moči oblastnikov možne številne zlorabe in samovolja. Vendar se je celo v teh razmerah latentna želja ljudi po pravni varnosti in predvidljivosti izražala na primer v kmečkih uporih. Tako so v času kmečkih uporov puntarji pod geslom »Boj za staro pravdo« postavili zahtevo, naj državna oblast spoštuje zapisane pravice oziroma obveznosti podrejenih in naj ne terja od podložnikov več, kot je zapisano.

Vežanost državljanov in državnih organov na zakon je seveda predvsem formalni vidik pravne države. Zgolj takšen pogled na pravno državo namreč zelo hitro izenači legitimnost z legalnostjo. Kadar takšno usmeritev podpre še skrajni pravni pozitivizem, ki se ne sprašuje po vsebini pravnih norm, je mogoče vsakršno uzurpacijo oblasti in samovoljo tudi prikazovati kot legitimno početje. Pojavi totalitarnih in avtokratičnih političnih režimov, ki so se zavarovali s pravno obliko, so ponovno opozorili na možne zlorabe pravne forme.

Za resnično pravno državo torej ni pomembno samo, da mora ravnanje državnih organov in državljanov temeljiti na zakonih (načelo ustavnosti in zakonitosti), temveč je pomembno tudi, da so v zakonih zajeti avtentični splošni družbeni interesi oziroma temeljne človekove pravice. Šele potem je zahteva za spoštovanje zakonov racionalno in moralno upravičena, saj takšni zakoni potem lahko pomenijo pravo, ki varuje državljanke in omejuje državno oblast. Šele tedaj nastopi že navedena »Aristotelova vladavina zakonov« namesto »vlдавine ljudi«. Zato je tako pomembno, da pravne države ne obravnavamo zgolj z njene formalne plati, temveč da poučujemo njeno vsebino, določeno s t. i. »človeškim pravom« oziroma temeljnimi človekovimi pravicami, ki jih je uveljavila sodobna pravna civilizacija.

¹¹ Aristotel, str. 339.

3. Normativna integracija

Za udejanjanje pravne države mora njena vrednotna narava postati del družbene zavesti in zavesti posameznikov. Pravna država se bo uveljavljala kot vrednota, če bodo njene ideje zajete v pravnem sistemu in dejanskem življenju družbe. Udejanjanje pravne države je odvisno tudi od dosežene normativne integracije v objektivnem in subjektivnem vidiku.

Objektivni pogled poudarja skladnost med različnimi vrstami družbenih norm. To pomeni najprej, da normativni sistem temelji na večinsko sprejetih družbenih vrednotah, ki pogojujejo različne vrste družbenih norm, kot so morala, običaji, navade, pravila lepega vedenja, ter tudi pravna pravila. Potem je nujno, da so navedene vrste družbenih norm vsebinsko usklajene med seboj oziroma da med njimi ni nasprotij. Nadalje sledi zahteva, da je sam pravni sistem notranje skladen, da v njem ni protislovij, da sta spoštovani hierarhija pravnega sistema in njegova globalna koherentnost. Za doseganje normativne integracije je zelo škodljivo, če zakoni na primer niso skladni z ustavo ali če obstaja vsebinsko protislovje (antinomija) med samimi zakoni enake formalne veljave. Seveda je za normativno integracijo potem nujna konsistentnost samega zakona oziroma njegova notranja usklajenost. Z zakoni morajo biti seveda skladni vsi podzakonski akti in predpisi lokalnih skupnosti. Na koncu k normativni integraciji pripomore še skladnost posamičnih in konkretnih pravnih aktov s splošnimi in abstraktnimi pravnimi akti ter s tem povezana ustaljena sodna in upravna praksa.

Subjektivni vidik integracije se kaže v ponotranjenosti (interiorizaciji) pravnih norm, njihovi navzočnosti v zavesti vsakega posameznika. Ponotranjeno dojemanje in soglašanje s pravnimi normami je seveda mogoče, kadar izhaja iz splošno sprejetih obćih vrednot in iz osnovne skladnosti interesov posameznika z objektivnimi splošnimi družbenimi interesi. Ob pripadnosti skupnim vrednotam se pravne norme v znatnem delu prekrivajo z osebnimi nazori in vodili za ravnanje posameznikov, kar jim posledično zagotavlja tudi splošno legitimnost. Posebej za učinkovitost pravnega sistema je pomembno, da vrednote postanejo del zavesti vsakega posameznika, da jih vsak posameznik »vzame resno«, da jih »ponotranji«.

Delovanje države in njeno vedno obsežnejše pravno urejanje sta posledica naraščajoče kompleksnosti ter organiziranosti družbenega življenja, napredka znanosti, delitve dela in želje ljudi po predvidljivosti pri vzpostavljanju družbenih odnosov. Želena predvidljivost družbenih razmerij izhaja iz potrebe ljudi po varnosti. Temu se pridružuje težnja po visoki strokovnosti in specializiranosti pravnih procesov, kar je posledica naraščajoče racionalnosti v človekovem družbenem delovanju. V sodobnosti izstopajo nadaljnje zahteve po legitimnosti in učinkovitosti pravnega sistema. Zato pravno-normativni sistem moderne družbe institucionalizira temeljne vrednote kot del (pravne) zavesti ljudi. To so pravičnost (*iustitia*), varnost in splošno dobro.¹²

¹² Žun, str. 11.

V vse bolj laični družbi pravne norme prevzemajo tudi naloge, ki so jih v preteklosti opravljala moralne, religiozne in običajne norme. Posledica tega je vedno več in vedno večji pomen pravnih norm (panjuridizacija družbenih odnosov) ter zainteresiranost modernega človeka za visoko raven pravne varnosti.

4. Dograjevanje kriterijev pravne države

Za uveljavljanje načel pravne države oziroma njenega pravnega sistema je za Slovenijo pomembna Resolucija o normativni dejavnosti,¹³ ki jo je Državni zbor RS sprejel leta 2009. Ta dokument pomeni ključno strategijo pravne politike slovenske države. Za delovanje in dopolnjevanje pravnega sistema omenjena strategija določa bistvene pravne cilje in opredeljuje sredstva, s katerimi naj država te cilje dosega. Seveda so pravno pravilni in nomotehnično urejeni predpisi – po Resoluciji »nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot pravne države«.

Navedena resolucija na začetku – po oceni stanja – opredeljuje glavne cilje, ki naj jih dosežemo pri pripravi in sprejemanju predpisov, ter na prvo mesto postavlja zahtevo po krepitvi pravne države. Temu je posledično namenjeno zagotavljanje pravne varnosti, varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje načela delitve oblasti ter hierarhije pravnih aktov in zagotavljanje jasnosti, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov.

Za doseganje teh ciljev navedena resolucija poudarja še izvajanje presoje posledic predpisov,¹⁴ uveljavljanje državljanske participacije v smislu sodelovanja pri upravljanju javnih zadev¹⁵ in deliberativne demokracije ter upoštevanje prizadevanja Evropske unije za pripravo boljših predpisov.¹⁶

Cilji so bili torej postavljeni, zato ni več vsaka pot dobra za njihovo uresničevanje. Toda večina poti, ki jih ubira dejanska slovenska pravna politika, ne vodi k resolucijskim ciljem. Premalo prizadevanja za uresničevanje resolucijskih ciljev še vedno beležimo pri pripravljavcih in predlagateljih predpisov, pri organih, ki predpise sprejemajo, in tudi pri organih, ki so odgovorni za izvrševanje predpisov. To pa slabo vpliva na dojemanje in ocenjevanje pravne države kot vrednote v javnosti.

¹³ Uradni list RS, št. 95/09.

¹⁴ RIA – Regulatory Impact Assessment.

¹⁵ Člen 44 Ustave RS: »Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.«

¹⁶ Na primer European Commission: Better Regulation Guidelines, Bruselj, 3. 11. 2021.

Izhajajoč iz pravne države kot vrednote je tudi ustavnosodna doktrina razvila izhodiščna načela, posebej pomembna za oblikovanje in sprejemanje predpisov: načelo sorazmernosti, načelo zaupanja v pravo in načelo jasnosti predpisov.¹⁷ Načelo sorazmernosti poudarja tehtanje med več pravicami ob upoštevanju družbenih vrednot in interesov posameznika. Načelo zaupanja v pravo sledi vrednoti varnosti, zahteva po jasnosti predpisov pa je povezana z vrednoto človekovega dostojanstva, saj naj bi vsak povprečen posameznik razumel, kaj od njega zahtevajo pravni predpisi.

Novejše razlage pravne države oziroma vladavine prava ob varovanju človekovih pravic ter predvidljivosti in določnosti ponovno poudarjajo postopkovne vidike ustvarjanja in uporabe pravnih norm. Za izpolnitev zahteve po varnosti in relativni stabilnosti v pravno urejenih družbenih razmerjih je potrebno, da je »pravo dovolj jasno, dovolj stabilno, javno dostopno, sestavljeno iz splošnih pravil in meril, ki se uporabljajo za naprej in ne za nazaj«.¹⁸ Navedeni pogoji so najboljše zagotovilo, da ne prihaja do zlorabe oblasti oziroma do samovoljnega ravnanja državnih organov in da so načela pravne države vrednotna podlaga pravnemu sistemu.

Literatura

- ARISTOTEL. *Politika* (prevod A. Hriberšek). Ljubljana: GV Založba, 2010.
- AVBELJ, Matej, ŠTURM, Lovro. *Komentar Ustave Republike Slovenije*, 1. del. Ljubljana: Nova univerza, 2019, str. 36–50.
- DURKHEIM, Emile. *O podeli društvenog rada*. Beograd: Prosveta, 1972.
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, ZAGORC, Saša. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2016.
- PARSONS, Talcott. *The Structure of Social Action*. New York, London: Free Press & Collier-Macmillan, 1968.
- PAVČNIK, Marijan. *Teorija prava*. Ljubljana: GV Založba, 2020.
- RAZ, Joseph. The Law's Own Virtue, Pravu lastna vrlina (prevod A. Novak.). *Pravnik*, 2021, l. 76, št. 3–4, str. 133–149.
- RAZ, Joseph. *Authority of law*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 2000.
- STAHOVNIK, Vojko. Prepričljiva argumentacija in raziskovanje vrednostnih vprašanj. V: Jambrek, P. (ur.), *Metodologija znanstvenega raziskovanja*. Nova Gorica: Nova univerza, 2020.
- TOŠ, Niko, MÜLLER, Karl H. (ur.). *Primerjalno družboslovje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2010.

¹⁷ Grad, Kaučič, Zagorc, str. 120, ter Avbelj, Šturm, str. 36–50 in tam navedene odločbe Ustavnega sodišča RS.

¹⁸ Raz 2021, str. 136.

- ULE, Mirjana. O vrednotah, ideologijah in novih življenjskih strategijah mladih. V: Slokan, S., Kečanović, B., in Logaj, V. (ur.), *Uporabna etika vključujočega, varnega in spodbudnega učnega okolja*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo, 2020, str. 89–99.
- ŽUN, Anton. Nekaj pogledov na pomen razmerja med pravom in pravičnostjo. *Pravnik*, 1970, letn. 25, št. 1–3, str. 9–15.