

EVROPSKA PRAVNA DRŽAVA

Christoph Grabenwarter,

*profesor za javno pravo, gospodarsko pravo in mednarodno pravo
na Ekonomski univerzi na Dunaju, predsednik Ustavnega sodišča
Republike Avstrije*

1. UVOD*

Na dan 23. decembra 1991 je bila sprejeta nova Ustava Republike Slovenije. Ta dan je pomenil začetek uspešne pravne države v osrčju Evrope. Danes praznujemo tako obstoj ustave kot tudi varuha ustave – slovenskega Ustavnega sodišča.

Pandemija nam je preprečila več praznovanj, med drugim tudi praznovanje stote obletnice avstrijske ustave in tridesete obletnice slovenske ustave. V tem času smo se naučili, da ni nič narobe, če praznujemo leto pozneje. Danes smo se zbrali, da bi se ozrli v preteklost, na trideset izjemnih let, ki jim zdaj žal sledijo meseci nove vojne v osrčju Evrope.

Ustavni sodišči Avstrije in Slovenije sta si zelo sorodni, saj sta zasnovani na istem modelu specializiranega ustavnega sodišča s pristojnostjo razveljavljati protiustavne zakone. Vaše sodišče ima ob tem še posebno pristojnost, ki je v Avstriji bila predlagana, vendar je naše ustavno sodišče še nima – slovensko Ustavno sodišče na podlagi 160. člena Ustave izreka mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo v postopku njene ratifikacije.

V veselje in veliko čast mi je, da vas lahko danes nagovorim ob tej posebni priložnosti. Ob tem bi vam rad v imenu vseh svojih sodelavcev čestital ob obletnici slovenskega Ustavnega sodišča. Vaše sodišče in vsi sodniki so vsem zelo blizu.

* Besedilo je nekoliko prirejen slavnostni govor na proslavi ob dnevu ustavnosti na Ustavnem sodišču Republike Slovenije 15. decembra 2022. Prevod je delo Simona Leoharja z Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

Vprašanje vladavine prava v Evropi – oziroma evropske pravne države (nem. *Rechtsstaat*), kot rečemo pri nas – je postalo osrednje vprašanje: o vladavini prava se ne govori več le v akademski sferi; tudi v politiki je postalo jasno, da jo je treba braniti z vsemi sredstvi.

Preden pa se lotim te teme, naj poudarim naslednje: moje pripombe so splošne in se ne nanašajo na specifično slovenske težave. Če bom razpravljal o vprašanju, ki se vam zdi zelo specifično za Slovenijo, je to zato, ker se isto vprašanje na podoben način pojavlja tudi v drugih državah članicah EU.

2. EVROPA IN PРАВNA DRŽAVA

Ko pravniki govorimo o pravni državi v Evropi, razmišljamo v širšem kontekstu. Koncepti, navedeni v 2. členu Pogodbe o Evropski uniji (PEU) – demokracija, vladavina prava in spoštovanje človekovih pravic, če omenim samo tri – so del evropske kulture, evropskega ustavnega izročila, in sicer ne le kot pravna načela, temveč kot vrednote. In tu se začne zapletati. Kaj je Evropa? Kaj je evropska kultura?

Za začetek naj ponovim definicijo, ki jo je leta 2017 v svojem govoru o Evropi izrekel francoski predsednik Emmanuel Macron:

»To Evropo, v kateri vsak Evropejec (*chaque Européen*) prepozna svojo uso-
do v kipih, ki krasijo grški tempelj, ali v nasmehu Mone Lize, Evropo, v
kateri lahko v književnih delih Musila ali Prousta občuti evropska čustva,
to Evropo kavarn, ki jo je opisal Steiner, to Evropo, ki jo je Suarès imenoval
'zakon, duh, običaj', to Evropo pokrajin in običajev, to Evropo Erasmus –
kar jo povezuje, je njena kultura.«

Temu citatu sledi pravni poskus opredelitve evropskega pravnega območja. Pravno območje ne pomeni geografsko določenega območja. Je bolj temelj za izpeljavo pravno zavezujočih kategorij iz pravnih virov, ki zavezujejo posamezne države. Evropsko pravno območje je določeno različno, odvisno od pravne podlage.

Tu se stvari odvijajo dinamično; naj poudarim štiri opažanja o okoliščinah, ki neposredno vplivajo na določitev vsebine elementov evropskega pojma vladavina prava.

- a) Čeprav je Združeno kraljestvo z brexitom izstopilo iz EU, bo vpliv angleške pravne tradicije na pravo EU ostal, zlasti na področju vladavine prava – pri tem imam v mislih temeljne pravice do sodnega varstva iz 47. do 50. člena Listine o temeljnih pravicah ter jamstvo svobode iz 6. člena Listine.

- b) Izstop Rusije iz Sveta Evrope in odstop od Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) zmanjšujeta ozemeljski domet številnih jamstev vladavine prava, vendar jih notranje vsebinsko krepi. Rusija in zlasti Ustavno sodišče Ruske federacije sta se evropski vladavini prava že leta postavljala po robu in celo dvomila vanjo.
- c) Prva in druga ugotovitev vodita do tretje ugotovitve, in sicer, da se pomen Listine o temeljnih pravicah za razlago EKČP ne povečuje le dejansko, temveč tudi iz pravnih razlogov.
- d) Vse tri zgornje ugotovitve vodijo do četrte ugotovitve, in sicer, da se je v zadnjem času verjetnost pristopa EU k EKČP spet povečala. Komisija in zadnja predsedstva Sveta so v zakulisnih pogajanjih dosegla velik napredek. V vsakem primeru za pristop ni več nobenih pravnih ovir.

3. NACIONALNO IN EVROPSKO NAČELO VLADAVINE PRAVA

Za pravne države je značilno, da imajo njihovi pravni sistemi določeno stopnjo določnosti in predvidljivosti (nem. *Gesetzesstaat* – država zakonov) ter ustrezne institucije, ki zagotavljajo zakonito delovanje oblasti (nem. *Rechtsschutzstaat* – država, ki zagotavlja pravno varstvo). Ta vnaprejšnja določljivost in posledična predvidljivost obstoječih pravic in obveznosti sta tisto, v čemer se pravna država razlikuje od svoje predhodnice, policijske države. *Pravna država* je tudi *ustavna država*, tako da je državna oblast omejena s tem, da je suveren (v demokraciji so to predstavniki ljudstva) vezan na višji pravni akt (ki na primer ureja zakonodajo). Večina današnjih ustavnih držav v Evropi ima tudi specializirano ustavno sodišče, pristojno za presojo ustavnosti zakonov, čeprav to ni nujen predpogoj za ustavno državo.

3.1. Načelo pravne države v ustavah držav članic

Med načeli, navedenimi v 2. členu PEU, je verjetno načelo pravne države tisto, na katerega pravo držav članic najmočneje vpliva. V ustavah vseh držav članic je glavna prvina načela pravne države vezanost državne uprave na zakon v smislu načela zakonitosti. Po eni strani se to načelo nanaša na državno upravo, ki je vezana na zakon tako, da lahko deluje zgolj na podlagi in v okviru zakona. V avstrijski Zvezni ustavi je načelo zakonitosti izrecno zapisano v prvem odstavku 18. člena. V slovenski Ustavi je načelo pravne države zapisano v 2. členu. Delovanje države je pogojeno s tem, da je predpisano v zakonu, poleg tega pa načelo zakonitosti predpostavlja tudi primarnost zakona, na kar so se številna ustavna sodišča sklicevala prav v svojih odločitvah, ki so se nanašale na ukrepe

zaradi covida-19. Slovensko in avstrijsko ustavno sodišče sta sprejeli pomembne odločitve, s katerimi sta v času pandemije covida-19 ohranjali vladavino prava. Slovensko Ustavno sodišče je decembra 2020 sprejelo pomembno odločbo. Odločilo je, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati, in da morajo imeti ustrezno pravno podlago (v obravnavani zadevi podlago za začasno prepoved zbiranja v izobraževalnih ustanovah). Še izrecneje je sodišče v odločbi, sprejeti junija 2021, navedlo, da so odloki v neskladju z Ustavo že zato, ker nimajo zadostne vsebinske zakonske podlage (načelo zakonitosti). Z isto odločbo je Ustavno sodišče odločilo, da Vlada ni izkazala, da so bili ukrepi, uvedeni z izpodbijanimi odloki, nujni.

Druga bistvena prvina pravne države je, da ustrezne institucije zagotavljajo spoštovanje ustave in zakonov ter da je prizadetim tako zagotovljeno pravno varstvo pred ukrepi države (nem. *Rechtsschutzstaat*). Tudi na tem področju je sodna praksa številnih ustavnih sodišč, zlasti v Srednji Evropi, precej podobna.

3.2. Evropski pojem »vladavina prava«

Čeprav v ustavnem pravu EU ustavna načela niso izrecno določena, je iz njega mogoče razbrati primerljivo vsebino. V kontekstu ustavnih kriz na Madžarskem in Poljskem je bilo izpostavljeno vprašanje, ali tudi pravo EU vsebuje načela, podobna ustavnim načelom v pravu držav članic. Proti obema državam je bil v zadnjih dveh letih uveden postopek, določen s 7. členom PEU. Ta določba določa postopek proti državam članicam, v katerih so temeljne vrednote bodisi ogrožene bodisi prihaja do resnih in vztrajnih kršitev teh vrednot. V tem kontekstu se 7. člen PEU nanaša na vrednote iz 2. člena PEU.

V 2. členu PEU so navedene vrednote, na katerih EU temelji: spoštovanje človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. V literaturi je bil 2. člen PEU že zelo zgodaj opisan kot ena »temeljnih določb« pravnega reda EU. Vendar pa takšna oznaka le površno izpostavlja pomembnost temeljnih načel. Namesto tega kaže na to, da je funkcija vsebine 2. člena PEU v pravu EU primerljiva s funkcijo, ki jo imajo ustavna načela nacionalnih ustavnih ureditev, kot so navedena v tretjem odstavku 44. člena *B-VG* ali v tretjem odstavku 79. člena *GG*.

Glede na to osnovno umestitev se postavlja vprašanje, ali je vrednote iz 2. člena PEU mogoče razlagati v sodnem postopku, zlasti, ali jih lahko razlaga Sodišče EU. Nesporno je, da Sodišče EU na podlagi 269. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) presoja zakonitost aktov, ki temeljijo na 7. členu PEU, le z vidika njihove skladnosti s postopkovnimi določbami, ne pa tudi z vidika, ali ogrožajo ali kršijo vrednote, zapisane v 2. členu PEU.

3.3. Vsebinsko jedro vladavine prava

Če izhajamo z vidika pravnega in s tem tudi sodnega razvoja 2. člena PEU, lahko opazimo načela v vrednotah, ki so navedene v tem členu in ki so predvsem usmerjene v (nadaljnji) politični razvoj, vendar vsaj na delih posameznih področij tvorijo tudi pravno oprijemljiva »stroga« merila in tako lahko služijo za orientacijo, ko gre za delovanje EU in tudi za pravo držav članic. Takšno razlikovanje je še posebej očitno pri »spoštovanju človekovih pravic«, ki je v prvem stavku 2. člena PEU navedeno na koncu. Pri tem je treba upoštevati sistematično povezavo s 6. členom PEU, ki med viri temeljnih pravic navaja Listino o temeljnih pravicah, Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter ustavne tradicije držav članic. Glede na to je očitno, da v varstvu človekovih pravic ni mogoče videti zgolj politične in splošne pravne zavezanosti ideji človekovih pravic, temveč ustavno obveznost do jedrnega nabora človekovih pravic. Te pravice vključujejo jamstva iz 3. do 14. člena EKČP in iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP.

V zvezi z vladavino prava kot vrednoto lahko tudi iz primerjalnega pregleda ustavnih tradicij držav članic, EKČP in primarnega prava EU izluščimo vsebino, ki jo je mogoče strniti v jedro načela vladavine prava. Sodišče EU pravilno poudarja neodvisnost sodstva in dostop do neodvisnega sodišča kot temeljni prvini vladavine prava. Ob upoštevanju 47. člena Listine in tudi 6. člena EKČP je treba šteti, da je vzpostavitev takšne organiziranosti sodišč in procesnega prava, ki zagotavlja pošteno sojenje ob hkratnem ohranjanju enakosti orožij strank in razumnega trajanja postopka, osrednji element evropskega pojma vladavina prava.

Prepričljiv pristop odstopa od domneve, da obstajajo temeljna področja, ki jih je mogoče izpeljati iz primarnega prava, in da imajo države članice na vseh preostalih področjih določeno polje proste presoje.

Razveseljivo je, da je Sodišče EU leta 2018 s svojo odločitvijo v zadevi *Sindikalno združenje portugalskih sodnikov* naredilo prvi korak h konkretizaciji vrednot in k določitvi meja, v katerih jih lahko sodišča presojujejo. Ker pa ustavne tradicije držav članic odločilno podpirajo vrednote in načela vladavine prava, temeljnih in človekovih pravic ter demokracije, je treba poudariti navedbo Sodišča EU v tej sodbi, da morajo sodišča držav članic in Sodišče EU, ki jih povezuje 19. člen PEU, to nalogo opraviti skupaj.

4. VLOGA USTAVNIH SODIŠČ

Vloga ustavnih sodišč ni odvisna le od prava EU, temveč predvsem od posameznih ustavnih izhodišč in splošnih razmer. Tudi način, na kakršnega ustav-

na sodišča obravnavajo razmerje med pravom EU in nacionalnim pravom, odločilno vpliva na vlogo ustavnih sodišč.

V državah članicah, ki imajo specializirana ustavna sodišča, je zato naloga teh sodišč predvsem v tem, da v okviru svojih pristojnosti povežejo ustavni načeli vladavine prava in demokracije z vrednotami iz 2. člena PEU ter tako zapolnijo osrednja in obrobna področja ter prispevajo k temu, da ima vsebinska konkretizacija evropskega pojma vladavina prava zadostno legitimnost, da bi jo sprejele tako institucije Evropske unije kot tudi predvsem tiste države članice, ki so deležne ustreznih omejitev (njihovih pravic v EU) ali jim te vsaj grozijo.

Ker Sodišče EU ne more samo odločati, kakšna je vsebina posamezne ustavne identitete, se mora zelo potruditi, da bi ugotovilo vsebino upoštevnih nacionalnih določb. To ne zahteva le iskrenega sodelovanja med Sodiščem EU in ustavnimi sodišči držav članic, temveč tudi preučitev vseh dejstev in celovito sodno presojo. V članku, objavljenem leta 2021, smo skupaj z nekdanjim predsednikom slovenskega Ustavnega sodišča Rajkom Knezom, nemškim sodnikom Huberjem in sodnico Ziemele s Sodišča EU predlagali »obratni postopek predhodnega odločanja« za razjasnitev takih vprašanj *lege artis*. Zdi se, da bi ta zamisel lahko pripomogla k temu, da bi v prizadevanju varovati vladavino prava v Evropi našli ustrezno ravnovesje med luksemburškim sodiščem in nacionalnimi ustavnimi sodišči.

Ustavna sodišča pa ne delujejo pod stekleno kupolo, ki bi jih izločila iz širše družbene razprave. Iz različnih razlogov so v javni razpravi, ki je včasih kontroverzna ali celo razgreta, izpostavljena večjemu pritisku, raven njihove komunikacije pa mora ustrezati zahtevam sodobne medijske družbe. Te vključujejo pravočasna in pogostejša pojasnila, pa tudi zadržanost posameznih sodnikov.

Naj pojasnim, kaj mislim s tem. Ustavno sodstvo potrebuje premislek, kompromise in jasnost – kot se je v svojem predavanju *Scalia Lecture* leta 2021 na harvardski pravni fakulteti izrazil nekdanji sodnik Vrhovnega sodišča ZDA Stephen Breyer. Drugače kot pri evropskih sodiščih velikost ustavnih sodišč ni odvisna od določenega števila držav članic. Cilj je imeti večje število uglednih pravnikov z različnimi predhodnimi izkušnjami, ki so sposobni prek intenzivne razprave poiskati kompromise. To je morda najtežje univerzitetnim profesorjem, ki lahko živijo v utvari, da imajo vedno prav. Da bi obveljalo določeno stališče, skušajo sodniki v kolegijemskem organu druge prepričati z iskanjem kompromisov. Ko je odločitev sprejeta, mora glavni cilj postati njena jasnost. Zunanji svet – opevani »preprosti« ljudje z ulice – ne pričakuje, da bo ustavno sodišče po sprejetju odločitve svojo razpravo nadaljevalo v javnosti. Pričakuje jasne in nedvoumne odločitve. Sodniki, ki se z odločitvijo ne strinjajo, pa tudi

tisti, ki so bili del večine, – v sistemih, v katerih obstajajo ločena mnenja – zaradi zagotavljanja preglednosti uporabljajo instrument ločenih mnenj. Takšno ravnanje je izraz druge vrline sodnikov, in sicer lojalnosti znotraj sodišča. Lojalnost med sodniki in v razmerju do institucije je bistvena. S primerjalnopravnega vidika so ustavni sodniki lojalni svojim kolegom, pripravljeni na dialog v okviru posvetovanja pred odločanjem in zadržani pri izražanju svojega mnenja v medijih in v javni razpravi.

5. ZAKLJUČEK

Za konec se vračam k razmisleku o temeljnem vprašanju. Vladavina prava ni le ustavno načelo, sklop ustavnih jamstev in podaljšek temeljnih pravic ter neodvisnega sodstva. Vladavina prava je tudi del kulture oziroma natančneje določene pravne kulture. V ustavah držav z drugih delov sveta morda obstajajo primerljivi pravni standardi, vendar tako, kot obstaja »evropski način življenja«, obstaja tudi »evropska kultura vladavine prava«. Podpirajo jo državni organi v okviru delitve oblasti v demokratični državi. Prizadevanje za to kulturo je v posameznih državah članicah pogosto naporno in neizprosno. Vrnitev k izvoru evropskega pojma vladavina prava, ki je v rimskem pravu, nemško govoreči Srednji Evropi in anglosaškem pravu, lahko služi kot pomoč pri iskanju izhoda iz kriz.

Slovensko Ustavno sodišče se v tem času tako kot druga sodišča v Evropi sooča s posebnimi izzivi. To se nanaša na zadnji dve letni poročili o delu Ustavnega sodišča, ki navajata naraščajoče število zadev in težave s proračunom ter zagotavljanjem zadostnega prostora za pisarne. Gledano od zunaj, težave Ustavnega sodišča niso le notranje težave Republike Slovenije; prizadevanja za izboljšanje razmer so nujna tudi zato, da se zagotovi izpolnjevanje zahteve po hitrem sojenju, ki izhaja iz 6. člena EKČP, poleg tega pa so nujna tudi za zagotavljanje verodostojnosti Slovenije kot stabilne pravne države.

Če se ozrem na sodišče in njegove člane, ki jih večinoma že nekaj časa osebno poznam in imam z njimi dobre odnose, menim, da smo lahko optimistični. Za menoj lahko vidite uravnotežen organ, specializiran za različna pravna področja, ki se je sposoben marljivo lotiti tako reševanja zapletenih ustavnopravnih vprašanj kot tudi spornih družbenih vprašanj. Prejšnji predsednik Rajko Knez in sedanjí predsednik Matej Accetto sta v vlogi predstavnikov sodišča s svojim skromnim, toda odločnim načinom argumentiranja na mednarodnih konferencah zagotovila visoko raven spoštovanja in ugleda ne le sebi in Ustavnemu sodišču, temveč tudi Republiki Sloveniji. V času vojne v Evropi, številnih kriz in težav pri političnem odločanju je (vsaj) to dober obet.