

Javna Uprava

letnik 53 / številka 3-4 / str. 1–134 / Ljubljana 2017

www.ijupf.si



Izdajatelj / Publisher

Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

V študijskem letu 1960/1961 je revijo prvič izdal Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Do leta 1993 se je revija imenovala Vestnik Inštituta za javno upravo, od takrat dalje pa Javna uprava.

Naslov uredništva / Address

Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

tel.: 01/420 31 78, faks: 01/420 31 75, e-naslov: iju@iju.si

Uredniški odbor / Editorial board

prof. dr. Bojan Bugarič, doc. dr. Mitja Horvat, prof. dr. Erik Kerševan, Boštjan Koritnik, prof. dr. Rajko Pirnat, prof. dr. Senko Pličanič, prof. dr. Gorazd Trpin
in doc. dr. Gregor Virant

Odgovorni urednik / Executive Editor

prof. dr. Bojan Bugarič

Urednik / Editor

Boštjan Koritnik

Tehnična urednica

Polonca Kržan

Oblikovanje

Gorazd Učakar/VISIOO INSTITUT

Jezikovni pregled in grafična priprava

Dean Zagorac

Tisk

Litteralis, Ljubljana

Ljubljana, 2017

© Avtorske pravice ima Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
Kopiranje oziroma razmnoževanje brez pisnega dovoljenja Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani je prepovedano.

Vsebina

<i>Andraž Teršek</i>	7	O protivečinskem problemu ustavnega sodišča
<i>Tjaša Skočir</i>	23	Vzpon avtoritarnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi ter vloga Evropske skupnosti pri varstvu temeljnih vrednot EU
<i>Bruna Žuber</i>	53	Obnova upravnega postopka zoper sklep
<i>Ivana Jelić</i>	67	Izazovi zaštite prava izbjeglica i interno raseljenih lica na putu Crne Gore ka članstvu u Europskoj uniji: Slučaj raseljenih iz Albanije u Crnu Goru
<i>Iztok Rakar</i>	75	Delegirana zakonodaja – nastanek in razvoj na območju Anglije
<i>Senko Pličanič</i>	87	Pomen (moč) ljubezni pri vodenju in pri zavzetosti zaposlenih v javni upravi

105	Povzetki
117	Imensko kazalo 2017
119	Navodila za avtorje (v slovenskem, angleškem in hrvaškem jeziku)

Contents

<i>Andraž Teršek</i>	7	On “Countermajoritarian Problem” of the Constitutional Court
<i>Tjaša Skočir</i>	23	The Rise of the Authoritarian Regimes in the Central and Eastern Europe and the Role of the European Communities in Protecting the Fundamental EU Values
<i>Bruna Žuber</i>	53	The Renewal of Administrative Proceeding Completed by Order
<i>Ivana Jelić</i>	67	Challenges on the Protection of Refugees’ and IDP’s Rights on the Way of Montenegro towards the EU Membership: Case of Displaced Persons from Albania to Montenegro
<i>Iztok Rakar</i>	75	Delegated Legislation – An Emergence and Development in England

Senko Pličanič 87 **The Role of Love in Leadership
and Public Sector Employees
Engagement**

105 **Synopses**

117 **Index 2017**

119 **Guidelines for Authors**
(in Slovenian, English and
Croatian language)

O »protivečinskem problemu« ustavnega sodišča

Andraž Teršek*

1. Ustavnost in demokratičnost ustavne demokracije

Ustavno sodišče je v ustavni demokraciji enkratna institucija. Gre za splošno pravoslovno prepričanje, ki ne zahteva več posebnih utemeljevanj. Razumevanje njegove sistemske vloge, predvsem pa razumevanje tehnike in normativne moči ustavnosodnega pravotvorja je pogojeno s filozofijo ustavne demokracije, temeljnimi človekovimi pravicami in novim evropskim ustavništvom, kar se je utrdilo kot temelj in bistvena sestavina političnega sistema in pravnega reda v našem civilizacijskem okolju, pa tudi širše. Domače pravoslovje se je predolgo upiralo spremembam v učenju o ustavnosodnem pravotvorju, ki znatno presega (že dolgo zastarelo) učenje o ustavnem sodišču kot zgolj t. i. negativnem zakonodajalcu.¹ Ustavnosodno pravotvorje tvori normativno in doktrinarno sistemsko celoto z utrjeno doktrino temeljnih pravic in svoboščin, konceptom razpravljajoče ustavne države in razpravne (diskurzne) ustavne demokracije. V

* Univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, izredni profesor, Univerza na Primorskem, Pedagoška fakulteta.

Članek je bil pripravljen kot poskus smiselnega nadaljevanja besedila, objavljenega v 7. številki revije *Revus*, vendar še ni bil objavljen.

¹ Glej A. Teršek, nav. delo (2017). Nastanek, delovanje in razvoj pravoslovno znanstvene revije *Revus* - revija za ustavno teorijo in filozofijo prava je bil utemeljen prav s to zavestjo in smotrom preseganja te pravoslovne nevšečnosti. Nedvomno je reviji uspelo doseči in preseči ta namen. Podobno bi dejal za revijo *Dignitas*. V tem oziru sta reviji orali pravoslovno, pravno filozofsko in ustavno teoretično ledino.

povezavi s tem je za nacionalno pravno zavest pomembno tudi spoznanje, da se je vzpostavil model temeljske ustavne demokracije.²

Ob danih normativnih (ustavnih) temeljih obstoja in delovanja ustavnega sodišča, utemeljenih v obsežni ustavniški literaturi,³ pa se vendarle zdi (še vedno) primerno posebej omeniti še problem »protivečinske vloge« (angl. *co-untermajoritarian role*) ustavnega sodišča. Obstoj ustavnega sodišča kot tak in njegovo delovanje se najpogosteje problematizira prav zaradi te njegove domnevne institucionalne narave. Omenja se v razmerju s t. i. demokratično legitimnostjo v smislu, da ustavnemu sodišču taka legitimnost primanjkuje, in sicer zaradi političnih okoliščin ter pravnih pravil za njegovo organiziranje in odločanje. Predvsem deontološka smer (pouniverzaljenost) metodološkega (samo)razumevanja ustavnega sodišča ponuja odločilne smiselne odgovore tudi na ta problem.

Demokracija in demokratična legitimnost že v teoretičnem izhodišču nista izčrpani s konceptoma neposrednosti odločanja in vsakokratne večine. Socialne in liberalne ustavne demokracije⁴ predpostavljajo tri temeljne prvine politične organiziranosti:

1. izpostavljene so normativnim (v ustave in temeljne mednarodne pravne dokumente, kot so Evropska konvencija o človekovih pravicah – EKČP, Splošna deklaracija človekovih pravic, Evropska socialna listina, Filadelfijska deklaracija, Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah itd.) pričakovanjem o priznavanju in varovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Te so bistveni prvi pogoj svobode, demokracije in vladavine prava;
2. na institucionaliziran način omejujejo politično oblast in voljo vsakokratne družbene večine;
3. »demokracijo« institucionalizirajo kot proceduralno kakovost politične organiziranosti, hkrati pa »demokratičnost« pogojujejo z izpolnjevanjem določenih temeljnih izhodišč in meril. Demokracija kot koncept ima zato *normativni značaj*,⁵ saj predpisuje določene pogoje, kriterije in razloge ravnanj, da bi z njim prišli do določene politične in pravne ureditve, ki bo imela notranjo moralno kakovost in racionalno priznanje.⁶

Če bi za obstoj demokracije zadoščala izpolnjenost temeljnih formalno-proceduralnih kriterijev, bi bila demokracija zgolj empirična manifestacija

² O tem obsežno v delu A. Teršek, nav. delo (2014).

³ Glej seznam literature v A. Teršek, nav. delo (2014).

⁴ O tem osredotočeno v knjigi A. Teršek, nav. delo (2017a).

⁵ Pri utemeljevanju ustavnih pravil in načel, ki so jedro liberalno-demokratičnega konstitucionalizma, izhajam iz normative moralne teorije. Glej A. Peczenik, nav. delo.

⁶ Prim. N. Matteucci, nav. delo, str. 225–226, 262–263.

načela večine.⁷ Demokracija bi bila »večinski absolutizem« ali »diktatura«, ali najmanj »tiranija« večine«. Večje protislovje bi si težko predstavljali. Večina, golo preštevanje glasov, v pogojih in okoliščinah liberalno-demokracijskega ustavnštva mora odločati z upoštevanjem normativnih temeljev, tudi temeljnih pravic in interesov vsakokratne manjšine in podrejenih skupin.⁸ Tako kot sta omejeni oblast in moč države, sta omejeni tudi oblast in moč vsakokratne večine. Ne vladajo ljudje, temveč norme ali Zakoni.⁹ Vladavina prava in demokracija se zdita medsebojno zraščeni v celoto.¹⁰

Pravo je že samo po sebi nadomestek za nasilno reševanje sporov, varovalka zoper sprejemljivost človeške volje in pozabljivost na dane obljube ter – kar je bistveno – imunski sistem družbe, ki jo varuje pred arbitrarnostjo, samovoljo in zlorabo v povezavi z razpolaganjem z oblastjo in močjo.¹¹ Tudi zato temeljnih normativnih pravil in načel ni mogoče zagotoviti in uresničiti ob odsotnosti institucionaliziranih mehanizmov za preprečevanje in nevtralizacijo skušnjav, ki so povezane s pojavi absolutnosti, samovolje in arbitrarnosti.¹² Liberalna demokracija naj bi zato predvsem vzpostavila ustrezno ravnotežje med liberalnimi in demokratičnimi elementi. Dolgoročen obstoj ji zagotavljajo obstoječa sredstva in mehanizmi za lastno ohranjanje.¹³ Legitimnost¹⁴ lahko liberalne demokracije ohranjajo z zagotovitvijo, da ne moč državne oblasti ne moč družbene večine nista nenadzorovani ali arbitrarni.¹⁵ Zato se zdita institucionalizacija politične

⁷ Tudi zato za omejevanje oblasti še ne zadošča načelo delitve oblasti, ker je to načelo postopkovno načelo in obravnava način izvajanja oblasti. Kot tako seveda ne more preprečiti samovolje. Prim. N. Matteucci, nav. delo, str. 262.

⁸ Prim. F. Bučar, nav. delo, str. 66–67; V. Sruk, nav. delo, str. 58–59; R. Blažević, nav. delo, str. 112; F. Neumann, nav. delo, str. 177.

⁹ Prim. N. Matteucci, nav. delo, str. 186–187, B. M. Zupančič, nav. delo (2006), str. 24; M. Walzer, nav. delo, str. 258 in nasl.

¹⁰ Prim. M. Avbelj, nav. delo.

¹¹ B. M. Zupančič, nav. delo (1995), str. 11, 23 idr.

¹² »Izkoreninjanje samovolje je v samem jedru ideala pravne države.« B. M. Zupančič, nav. delo (2006), str. 17, op. 28. Prim. B. Bugarič, nav. delo, str. 12.

¹³ Prim. A. Lijphart, nav. delo, str. 168; F. Fukuyama, nav. delo, str. 16.

¹⁴ Torej za pristanek ljudi (»volje ljudi«) na vitalne oblastne strukture in temelje političnega procesa.

¹⁵ Oblast in institucionalizirani vidiki družbene moči morajo biti uporabljeni z upoštevanjem potreb, preferenc in interesov vseh pripadnikov družbe kot celote. Prim. N. Matteucci, nav. delo, str. 225 in nasl.; L. Alexander, nav. delo, str. 30. Politični sistem ali družbene institucije izpolnjujejo osnovna merila legitimnosti, če so se njihove vodstvene strukture izoblikovale v univerzalnih, formaliziranih, institucionaliziranih in na določene materialne kriterije vezanih demokratičnih procesih. Ti postopki s formalnimi in vsebinskimi elementi legitimirajo odločanje. Legitimiranje političnega procesa s pomočjo povezanosti demokratičnih postopkov s temeljnimi vsebinskimi merili predvsem onemogoča uvajanje diktature večine. Predvsem temeljne človekove pravice in svoboščine niso podvržene večinskemu odločanju oziroma ad hoc, priložnostnim, dnevnim, spremenljivim in/ali čustveno obarvanim apetitom vsakokratne družbene večine. Prim. N. Zakošek, nav. delo, str. 50. »Demokratična večina lahko ruši pravo. Zlo ne more postati pravično samo zato, ker ga želi večina. Nasprotno, s tem zlo postane še večje (N. Neumann, nav. delo, str. 177).« »Obstajajo človekove pravice, ki so dejansko predpogoj same demokracije in njihove ukinitve ni mogoče izglasovati«

opozicije (kot je utemeljeval na primer R. A. Dahl)¹⁶ in ustavnosodnega nadzora nad izvrševanjem oblasti med osrednjimi oziroma najpomembnejšimi civilizacijskimi vidiki sodobnega, liberalno-demokratskega političnega sistema. Ustavno sodišče s tega vidika normativno, organizacijsko in funkcionalno ni problem za demokratično legitimnost institucij ustavne demokracije in pravne države, ampak se zdi njuna nujnost in varovalni mehanizem.¹⁷

Normativno izhodišče političnega sistema, pravnega reda in ustavnosodnega odločanja ima tudi nekatere nezanemarljive empirične vidike. Protivečinska drža ustavnega sodišča se pojavlja v funkciji tistega, kar se zdi opredeljeno kot boljše, pravilnejše, pristnejše razumevanje ustavnih norm. Pojavlja se – najmanj in zanesljivo teoretično – v funkciji trajnega in brezkompromisnega spoštovanja in zavezanosti ustavnim normam. Tudi takrat, ko se jim zaradi trenutnih čustvenih vzgibov, etičnih preferenc, partikularnih interesov, preračunljivega pragmatizma, dnevno-političnih koristi in podobnega dnevna politika ali večina državljanov »upirajo«. Ni pa nujno, da gre prav za upiranje ustavnosti ali ravnodušnost do nje. Tisti, ki jih norme naslavlja, včasih bodisi ne vedo, kaj norma zahteva, ali pa je nočejo uresničiti. V tem smislu ustavnosodna skrb za ustavnost in uresničevanje ustave ne pomeni določanja vrednot, etičnih preferenc, političnih ciljev ali prednostnih dobrin s strani ustavnega sodišča in namesto zakonodajalca, politično aktivnega ljudstva ali pravne in politične skupnosti kot celote.

Nedvomno je v nekaterih primerih meja med uresničevanjem ustavnih norm na eni strani in določanjem smernic političnega procesa in družbenega življenja, navsezadnje pa ustvarjalnim odnosom do vrednot na drugi strani, trhla. Veliko odločitev ustavnega sodišča bi bilo na primer lahko utemeljenih na načelu pravne države, na načelu demokratičnosti ali na načelu socialne države, ne glede na njeno vrednotno ozadje ali politično ustvarjalni domet. In strankarsko ideologijo. Seveda pa ni prav vsaka odločitev ustavnega sodišča, ki išče azil v teh ustavnih normah, tudi prepričljiva, normativno utemeljena in metodološko legitimna prvina uresničevanja ustavnih norm v pravni, demokratični in socialni državi.

(D. Mitchell, nav. delo, str. 17). Tudi zato je konstitucionalizem, ki določa vsebino ustavno utemeljenih liberalno-demokratskih političnih sistemov, neločljivo povezan z »delitvijo oblasti« in »vladavino zakonov«.

¹⁶ R. A. Dahl, nav. delo (1997 in 2000).

¹⁷ Če združimo teoretične predpostavke in empirične potrebe legitimnosti, vladavine prava in demokratičnosti, se zdi, da Ustavno sodstvo nastopa kot protiutež štirim temeljnim problemom politične oblasti: najpogostejši in najdrznejši kršilec pravic in svoboščin je država; parlament in vlada sta v sodobnih ustavnih demokracijah oblast z istih okopov; redno sodstvo običajno ni kos (vsem) ustavnopravnim izzivom; priložnostno (na volitvah ali referendumih) opredeljena večina državljanov, ki jo pogosto navdihujejo prav kratkoročni in partikularni apetiti dnevne politike, lahko grobo in protiustavno poseže v pravice in svoboščine vsakokratnih družbenih manjšin ali skupin v slabšem izhodiščnem položaju.

Protivečinska vloga ustavnosodnega nadzora nedvomno ni namenjena t. i. vladavini sodnikov, ustavnosodni preobleki redne politične zakonodaje ali ustavnosodnemu določanju politike. Tudi ni namenjena temu, da bi ustavno sodišče sprejemalo odločitve samo zato, ker se z njimi strinja večji del javnosti, ali pa mnenju javnosti nasprotovalo samo zato, da bi pokazalo svojo moč ali pogum. Namenjena je varstvu ustavnosti, razumevanju in razlaganju ustave in ustavnosti, racionalno prepričljivemu in moralno utemeljenemu pravniškemu diskurzu, uveljavljanju logike ali moči argumenta, zagotavljanju ustavnih normativnih pogojev in okoliščin demokratične države ter vladavine prava in podobno. V tem smislu gre za »vladanje s sodniki« in nikakor ne za vladavino sodnikov.¹⁸

Ob deontološkem gledanju na normativne ustavne temelje in ob pojasnjenih razlogih, ki so lahko predpostavljeni kot »enako dobri za vse«, se zdi problem protivečinske drže ustavnega sodišča še manjši. Varstvo ustavnih načel, ustavnih pogojev in okoliščin za demokratično državo in vladavino prava, temeljnih pravic in svoboščin, minimalnih mednarodnih standardov varstva človekovih pravic in svoboščin ter drugih ustavnih norm velja sprejeti kot odločanje na temelju norm in o normah. »Protivečinska vloga« ustavnega sodišča je tu pogoj in funkcija, ne problem demokratične legitimnosti.

Toliko bolj, ker je vsakokratno vzpostavljanje in izvajanje oblasti normativno utemeljeno in omejeno, funkcija nadzora pa izrecno zaupana ustavnemu sodišču na istih normativnih temeljih in zaradi njih. Delovanje ustavnega sodišča je v funkciji nadzora nad institucionalizacijo oblasti utemeljeno in vnaprej določeno z istimi normativnimi ustavnimi temelji, ki so v funkciji legitimnosti in z njihovo zakonsko konkretizacijo. Normativna legitimnost obstoja in delovanja te institucije je visoka, problem njene demokratične legitimnosti pa hkrati majhen in konceptualno nujen. Svojo nalogo lahko namreč ustavno sodišče opravlja samo pod pogojem in v pogojih priznanja, da je, prvič, problem demokratične legitimnosti ustavnega sodišča problem neposredne in etično-pragmatične demokratične legitimnosti in, drugič, da je določena stopnja primanjkljaja demokratične legitimnosti nadzorstvenih institucij neizogibna za potrditev in varstvo te iste demokratične legitimnosti. Neomejena in nenadzorovana demokratična legitimnost lahko in najverjetneje postane nedemokratična in nelegitimna. Demokratična legitimnost ne predstavlja samo sebe, temveč tisto, s čimer in zaradi česar je demokratična in legitimna. Demokratična legitimnost je odločilno odvisna še od marsičesa drugega in ne zgolj od tehnično-proceduralne demokratične legitimnosti. Predvsem je odvisna od (ustavnih in »fundamentalnih na-

¹⁸ Glej S. Stone Sweet, nav. delo.

dnacionalnih¹⁹⁾ norm in njihove aplikacije. Te pa ne smejo biti prepuščene mehanizmu in organom, ki so vzrok za njihovo nadzorno in omejevalno funkcijo.

Že sam deontološki pristop k metodološkem (samo)razumevanju ustavnega sodišča preprečuje, da bi bilo ustavnosodno delovanje na temelju norm, zaradi norm in z normami politično ali arbitrarno določanje vrednot. Temeljne vrednote, na katerih temeljita funkcija in delovanje ustavnega sodišča, vznikajo iz mednarodnopravno utemeljenih minimalnih pravnih in demokratičnih standardov ter iz ustavnih norm. Ustavno sodišče ne odloča samo o tem, katere so te norme, ampak večinoma tudi o tem, »kaj« so te norme, tudi dokaj ustvarjalno. Končna odločitev mora biti zato odločitev o normah, z normami in na temelju norm, utemeljena pa z močjo strokovno prepričevalnega argumenta.

2. Delitev oblasti, pričakovanja in aktivizem

Ne glede na prikazani metodološki pristop k (samo)razumevanju ustavnega sodišča in ne glede na teoretični pristop k določanju njegove vloge v političnem sistemu in pravnem redu bi veljalo ustavno sodišče povezati z nekaterimi ustavnopravnimi in ustavnosodnimi pričakovanji. Od ustavnega sodišča (opazovanega v razmerju z instancami rednega sodstva, upravnim aparatom, dnevno politiko in državljani) velja pričakovati ne le odgovorno, strokovno, prepričljivo argumentirano in navsezadnje tudi politično modro varstvo ustave in ustavnosti, temveč tudi prebijanje golega ali grobega praviškega formalizma. Še zlasti pa zakonskega črkobralstva, golega formalizma, legalističnega zakonizma in zakonističnega legalizma (zakonske in sodniške države, če uporabim ta izraza) in sklicevanja na očitno nelegitimno ali nerazumno vsebino zakonskih določb.²⁰ Od ustavnega sodišča je treba pričakovati, da bo pri vzpostavljanju notranjega ravnovesja med določbami ustave pronicljivo in skrbno. Tudi pri nadzoru nad usklajenostjo interpretiranja določb ustave in razumevanja duha ustavnosti z minimalnimi mednarodnimi standardi za varstvo temeljnih pravic in svoboščin.

Slednje vključuje tudi pristojnost ustavnega sodišča za reinterpretiranje tistih določb ustave, katerih dobesedno jezikovno razlaganje bi bilo v nasprotju z ustavno logiko in duhom ustave kot celote (kar bi morda lahko poimenovali notranji ustavni anahronizem). Od ustavnega sodišča je treba pričakovati tudi ugotavljanje, kaj očitno ni del ustave, in odločanje o tem, kaj nujno ali logično spada pod okvir določb ustave, čeprav to v ustavi morebiti ni izrecno zapisano. Od ustavnega sodišča je treba pričakovati strog nadzor nad ustavnostjo

¹⁹ Mislim na mednarodnopravne dokumente o varstvu temeljnih človekovih pravic in svoboščin, posebej na Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.

²⁰ Prim. M. Krivic, nav. delo.

delovanja državnih organov in institucij, še zlasti glede spoštovanja temeljnih in ustavnih pravic ter svoboščin. Od ustavnega sodišča je treba pričakovati odločnost pri krmarjenju med razveljavljanjem ali odpravo predpisov ali njihovih posameznih določb na eni strani in zgolj ugotovitvami protiustavnosti na drugi strani. Do ustavnega sodišča velja vzpostaviti tudi pričakovanje odločne drže in vztrajanja, da so odločbe ustavnega sodišča in njihove obrazložitve pravni temelj za odločanje rednih sodišč in upravnih organov, in sicer z neizpodbitno normativno zahtevo, da so njegove odločitve zavezujoče.

Ustavnemu sodišču je treba priznati legitimnost odločanja tudi pri občasnih neposrednih in preprostih posegih v zakonsko vsebino, kadar tudi zakonodajalec ne bi mogel odpraviti ustavnosti drugače, kadar torej ne obstaja večje število ustavno sprejemljivih zakonskih rešitev in kadar uresničitev odločitve ustavnega sodišča o tem, kakšna mora biti ustavno pravilna pravna ureditev ali praksa, ne potrebuje natančnejše ali kompleksnejše tehnične izvedbe. Od ustavnega sodišča je treba pričakovati tudi občasni ustavnosodni aktivizem in odločno soustvarjanje prava, torej strokovno, skrbno in premišljeno ustavnosodno pravotvorje, utemeljeno z močjo in logiko prepričevalnega ustavnopravnega argumenta, ki omejuje ali zavira uveljavljanje argumenta in logike moči.²¹

²¹ Ustavno sodišče Republike Slovenije je na primer že nekatera načela, ki v ustavi niso izrecno zapisana, legitimno povzdignilo na raven ustave in jih uporablja kot pomembna orodja ustavnosodnega odločanja: na primer načelo sorazmernosti, načelo varstva zaupanja v pravo ter načelo jasnosti in določnosti predpisov. Glej L. Šturm, nav. delo, str. 55. Za pregled razvoja ustavnosodne kontrole v izbranih evropskih in svetovnih pravnih sistemih (ZDA, Velika Britanija, Kanada, Avstralija, Izrael, Italija, Francija, Nemčija, Švedska, Japonska in Rusija), ki temelji na odločnem ustavnosodnem aktivizmu, glej K. M. Holland, nav. delo (1991). Iz tega prikaza je razvidno, da k razvoju ustavnosti in konstitucionalizma v nacionalnih pravnih sistemih niso aktivno prispevala samo ustavna sodišča tistih evropskih držav, v katerih so se po drugi svetovni vojni uveljavila močna ustavna sodišča, kot na primer v Nemčiji, ampak tudi najvišja sodišča drugih držav. Podobno namreč velja tudi na primer za Veliko Britanijo, ki do nedavnega sploh ni imela pisane listine temeljnih pravic in svoboščin kot formalno neposredno zavezujočega in uresničljivega pravnega vira. Ali za Francijo, kjer je tradicionalno uveljavljeno razumevanje suverenosti parlamenta in zadržanosti sodnega poseganja v to suverenost. Ali v Kanadi, kjer so bila sodišča tradicionalno zadržana pri nadzoru nad zakonodajnim delom parlamenta. Holland na lestvici ustavnosodnega aktivizma na prvo mesto postavi ZDA, ki jim sledijo Kanada, Avstralija, Nemčija, Italija, Izrael, Japonska, Francija, Velika Britanija, Švedska in Rusija. Velja omeniti nizozemska najvišja sodišča in njihov vpliv na zakonsko ureditev evtanazije.

Za prikaz ustavnosodnega aktivizma v Franciji, Italiji in Nemčiji glej A. Stone Sweet, nav. delo. Za prikaz razvoja ustavnosodnega aktivizma, ki je bil pogosto v prid razvoju vladavine prava in ustavne demokracije, v državah Srednje Evrope glej Z. Kühn, nav. delo; J. Přibáň, P. Roberts, J. Young, nav. delo. Poljsko ustavno sodišče je šlo na drugi strani celo tako daleč, da je prepovedalo splav, čeprav ga je ustava dovoljevala. Pogosti primeri ustavnosodnega aktivizma in soustvarjanja prava zadevajo na primer (ali predvsem) vprašanja kazenskega postopka, splav, evtanazijo, pravice manjšin, delavcev ali tujcev, svobodo izražanja in združevanja, neposredno demokracijo, smrtno kazen, politične pravice, druga iz ustave izvedena pravna načela in njihova povzdignjenost na raven ustave, sklope upravnega prava oziroma omejitev dela izvršilne in upravne veje oblasti, pristojnosti zveznih oblasti v federalno ali konfederalno urejenih državah, ustavnosodni upor zoper goli legalizem in pravniški formalizem, razmerje med nacionalnim pravom in pravom Evropske unije itd. Poseben vidik je ustavnosodno uresničevanje doktrine o pozitivnih obveznostih države, ki presega klasično socialno državo iz obdobja klasičnega liberalizma, navsezadnje tudi ustavnosodno poseganje v proces sicer klasično političnega odločanja in vrednotenja. Predvsem za Vrhovno sodišče

Problem razmerja med ustavnim sodiščem in parlamentom je predvsem metodološki in znatno manj, če sploh, izvedbeni. Ni na primer problem, ali parlament formalno sprejme določen zakon, v katerem bo pisalo tisto, kar piše v odločbi ustavnega sodišča. Tako problematiziranje je pravzaprav formalistična banalnost.²² Ne smemo verjeti, da se tako kakorkoli varuje pristojnosti zakonodajalca. Tako razumevanje načela delitve oblasti in razmejitve pristojnosti med parlamentom in ustavnim sodiščem se zdi zelo ustavnopravno neposrečeno. Gre celo za ustavnopravni nesmisel, ki je lahko pomemben vzrok za negativne posledice za pravni sistem, pravno kulturo in dnevnapolitično stvarnost. Lahko deluje kot spodbuda dnevni politiki, da ob svoji prepogosti ustavnopravni ignoranci, ravnodušnosti do ustavnih omejitev dnevnapolitične oblasti in siceršnji politični aroganci uporabi pravno gledano banalne, dogmatične in ozkoglede pravniške formalizme kot orodje za ponavljajoče premagovanje moči ustavnega argumenta in pravne logike z argumentom dnevnapolitične moči in fizične premoči.²³

3. Grobe obrobe političnih poudarkov ustavnosodnega pravotvorja

Resnični problem delitve oblasti in spoštovanja ustavno utemeljenih pristojnosti organov in institucij je – tudi na primer po Habermasu – določanje političnih ciljev. Njihovo originarno, izvorno določanje, ne pa morebiti tehnično izvajanje nečesa, na temelju odločitve ustavnega sodišča »očitnega« ali »poznanega«. Tudi odločitve ustavnega sodišča so »politične«, bodisi zato, ker sta pravo in politika trajno povezana, bodisi zato, ker je opredeljevanje do temeljnih pravnih vprašanj oziroma iskanje odgovorov nanje tudi politično opredeljevanje, bodisi v smislu, da je sodelovanje pri določanju podobe in identitete političnega sistema in pravnega reda s pravnimi orodji pač stvar »pravne politike«. In, navsezadnje in bistveno, etike politike.

ZDA je značilno, da sodni aktivizem vključuje tako »aktivizem pravic« kot tudi »politični aktivizem«. Očiten aktivizem je tudi del delovanja Sodišča EU. Prim. J. H. Weiler, nav. delo.

²² Prim. M. Pavčnik, nav. delo, str. 412–414, ki je – po mojem prepričanju očitno zmotno – prepričan, da ustavno sodišče »ni pristojno, da vsebinsko zapolnjuje pomensko odprt pravni prostor«, da torej ne sme zapolnjevati t. i. pravnih praznin (kar dejansko pomeni določati z ustavo skladne pravne vsebine podustavnih aktov) in da je »ustavno sodišče tu le tisto (to je tako imenovani negativni zakonodajalec), ki pove, ali je vsebina zakona oblikovana in sprejeta v okvirih, ki so ustavno možni. V tem primeru je to hkrati tudi meja, ki jo ustavno sodišče ne sme prestopiti.«

²³ V tem kontekstu je treba fizično premoč razumeti kot primerjalno sintagmo, ki odraža dejstva in okoliščine institucionalnega razmerja med zakonodajno in sodno vejo oblasti: vojska, policija, kaznovalni mehanizem, celotna uprava, zakonodajna pristojnost, ustavnorevizijska pristojnost, dostop do javnosti in možnosti njenega obvladovanja ipd.

Vse ustavnosodne odločitve seveda še zdaleč nimajo značaja političnih odločitev. Imajo pa nekatere odločitve ustavnega sodišča tudi politični značaj. Problem se pojavi, če in ko so ustavnosodne odločitve pretežno (dnevno)politične, obarvane s strankarskim simpatizerstvom. Mislim na tisto političnost pri odločanju, ki pomeni odmik od prava v smislu norm, objektivnega varovanja ustavnega reda, zaščite in uporabe temeljnih načel, zaščite temeljnih pravic in svoboščin, utemeljevanja strokovnih meril v prid sprejeti odločitvi, meril notranje moralne kakovosti prava, primerjalne vpetosti odločitve v nadsocijalni sistem minimalnih standardov ustavnosti, pravnosti in demokratičnosti itd. Taka nedopustna političnost ustavnosodnega odločanja torej ni tista političnost, ki je od prava in morale ni mogoče odtrgati, ker vsi trije elementi tvorijo celoto. Je dnevnopolitična, tudi arbitrarna in samovoljna, kot taka pa se odmiha logiki in moči argumenta.

Po drugi strani pa je tudi pri tej političnosti odločanja položaj ustavnega sodišča drugačen kot položaj zakonodajalca in izvršilne veje oblasti z večino v parlamentu.²⁴ Če je pri parlamentarni in vladni (dnevno)politični moči problem predvsem empirični, je pri ustavnem sodišču predvsem konceptualen in metodološki. In zato, kot se zdi, manj nevaren. Sicer pa je tudi aktivizem ustavnega sodišča kot tak zagotovo manj nevaren kot samovolja parlamenta in vlade, ki ima v njem večino. Toliko manj je nevaren, pravzaprav pa je občasno tudi potreben in razumljiv, če le gre za aktivizem *in favorem* posameznika in človekovih pravic. Tak aktivizem se ne zdi v nasprotju s primernim metodološkim (samo)razumevanjem ustavnega sodišča, ne glede na izbrani metodološki pristop.

Parlamentarna večina in vlada sta najnevarnejša oblast. Ob odsotnosti izrednih razmer sta nevarnejša tudi od razjarjenih ljudskih množic. Zakonodajno odločanje je, izkustveno-empirično in konceptualno, vpeto v prav tisto dnevno političnost, ki se odmika od političnosti (angl. *policy*) kot elementa v celoti treh neločljivih delov (pravo-morala-politika) in ki se prezrcali v dnevno političnost. In to se zgodi pravzaprav (skorajda) vselej, ko ne gre za t. i. (angl.) *hard cases*, ampak za bolj ali manj očitne protiustavnosti, ki se ponavljajo iz dneva v dan in ki svoj azil vselej ali običajno iščejo v (dnevnopolitični) logiki moči. Niti ne v ignoranci, ki je manj nevarna in ki tudi ne bo trmasto vztrajala pri svojem, če je pač samo ignoranca. Dnevnopolitično zlorabljanje ustave je običajno povezano tudi z oportunističnim sklicevanjem na ljudskost demokracije, na javno mnenje, na politično razvnete ljudske strasti ipd. Prav na tej točki lahko opazimo načelni pomen t. i. *countermajoritarian role* ustavnega sodišča: razumevanje ustave, ko je drugi ne razumejo, in varovanje ustave, ko je drugi, čeprav jo razumejo, aplikativno nočejo spoštovati pri svojih ravnanjih (bodisi politična

²⁴ O tem širše R. W. Bauman, T. Kahana, nav. delo.

oblast ali ljudske množice).²⁵ Tu ne gre za arbitrarno ali samovoljno določanje vrednot, temveč za ustavnosodni nadzor in omejevanje logike ali argumenta dnevno-politične moči, ki v jedru določa vlogo ustavnega sodišča.²⁶

Ker je število abstraktnih, neabsolutnih in pomensko odprtih ustavnih določb, med njimi pa tudi po naravi programskih na eni strani in dokaj konkretnih na drugi strani, o pravicah in svoboščinah v ustavah evropskih držav toliko večje, je po eni strani obseg tistega, kar interpretira in aplicira ustavno sodišče, že vnaprej pretežno določen, in sicer znatno več, kot to velja na primer za Ustav ZDA²⁷ in maneverski prostor za – politično in ideološko odločanje Vrhovnega sodišča ZDA.²⁸ Po drugi strani pa prav ta širina ustavnemu sodišču daje še vedno maneverski prostor za tvorno interpretativno delovanje. Z drugimi besedami, bolj ko je število pravic in svoboščin vnaprej določeno (členi ustave v poglavju o človekovih pravicah, seveda pa tudi vse druge določbe ustave in določbe mednarodnopравnih dokumentov), bolj je ustavno sodišče vnaprej determinirano, kaj sme interpretirati in aplicirati, po drugi strani pa mu večji obseg vnaprej določenega, ki je lahko predmet ustavnosodne interpretacije in aplikacije, daje večjo moč v smislu polja njegovega delovanja in ustavnosodne ustvarjalnosti. Po obsegu in vsebini je pravna materija ustavnemu sodišču vnaprej dana v odločanje.²⁹ Pričakovati je prepričljivo, strokovno, racionalno in moralno utemeljeno pravno politiko in sodelovanje v procesu »vladanja«, ne dnevno-politično »vladanje« sodnikov.

Ko govorimo o vlogi ustavnega sodišča in o njegovih pristojnostih, govorimo o tistem, kar se uporabi kot hkratni *temelj-kriterij odločitve* in kar se *aplicira*, ne pa o iskanju tistega, kar je še le treba določiti kot normativno zavezujoče in

²⁵ Zato, to velja vnovič poudariti, da zakonodajalec ne sme spreminjati ustave samo zato, da bi nasprotoval odločitvi ustavnega sodišča ali jo nadigral, pri tem pa uresničeval dnevno-politične interese na račun ustave in ustavnosti. Prim. D. Wedam Lukič, nav. delo, str. 5.

²⁶ Ob dejstvu, da politični oblasti v sodobnih evropskih demokracijah še naprej uspeva zagotoviti vsaj minimalno stopnjo legitimnosti, da je volilna udeležba tudi v državah članicah EU in Sveta Evrope čedalje manjša, da ljudje na volitvah pogosto nimajo pravih alternativ, da običajno volijo ene in iste ljudi, ki se izmenjujejo na oblasti kot trajni monopolisti političnega prostora v svetu brez konkurence, da po drugi strani ljudje še vedno niso imuni na politični populizem in demagogijo, da je mogoče njihova čustva ponavljajoče razvneti in da za razumevanje in uresničevanje pogojev ustavnosti v okviru socialnega liberalizma niso dovolj osebni interesi, trenutni navdihi, občutek, etična prepričanja ali celo čustva, tudi sklicevanje na »demokratsko odgovornost« parlamenta v obravnavanem kontekstu ni prepričljiva ali učinkovita konceptualna pomoč.

²⁷ Glej K. Jaklič in J. Toplak, nav. delo.

²⁸ In ob pomembnem dejstvu, da tam dejansko gre za dvostrankarstvo in večinski sistem volitev. Pri nas pa za nekaj povsem drugega, kljub možnosti obstoja dveh blokov, levega in desnega.

²⁹ Ustavnemu sodišču, ustavnosodnemu pravotvorju in procesu judikalizacije smemo tudi pripisati, da se ustavno sodišče v pomembnem obsegu vendarle pojavlja tudi kot politična avtoriteta, utemeljena s sodno sankcionirano legitimnostjo. Prim. B. M. Zupančič, nav. delo (2000), str. 113: »Učinkovitost ustavnosodnega nadzora [...] je odvisna od politične neodvisnosti ustavnega sodišča in od tega, v kolikšni meri je samo žrtev sistema zavor in ravnotežij.«

kar naj se sploh aplicira v nekakšnem predaplikativnem normativnem vakuumu. Tega vakuumu skoraj ni več. Če ga je kaj ostalo, je to rezultat narave same materije pravnega reda in ustavnosodnega odločanja. Normativna podstat zato že obstaja – nacionalna in vse izrazitejša nadnacionalna, ki je dovolj jasna in sposobna specifikacije, konkretizacije in aplikacije. Upravičevanje normativno zavezujočega je treba šteti za končano, takoj ko ustavodajni organ opravi svojo nalogo. To pa je, vsaj pri nas, dvotretjinska večina v parlamentu. Torej vladajoča kolacija s podporo nevladnih parlamentarnih strank, dela opozicije. Vse drugo je aplikacija, lahko tudi zelo ustvarjalna, ki odloča, utemeljuje odločitve in jih s tem legitimira – kot norme.

Seveda – in tega ne smemo spregledati – pa ta isti proces deloma tudi za nazaj legitimira ali upravičuje tisto, kar stoji kot normativni zavezujoči temelj. Za nazaj upravičuje ali legitimira s tem, ko s specifikacijo, konkretizacijo in aplikacijo vsebine normativno zavezujočega sploh jasno odraža tisto, kar to normativno predstavlja in ko navsezadnje iz primera do primera potrjuje, zakaj to normativno obstaja prav v tej obliki in s to vsebino in zakaj je prav (moralna in racionalna) *kakovost* tega normativnega, ne pa zgolj morebitni srečni ali nesrečni slučaj, še manj pa celo bolečina njegovega vsiljenja v konstitutativnem trenutku, pravi in pristni razlog, da sploh obstaja. S tega vidika se zdi, kot da se ves čas trudimo potrditi upravičenost tistega, kar smo politično upravičili in kar je normativno zavezujoče, ker je racionalno priznано in moralno utemeljeno. In zato sposobno posplošitve. Univerzalizacije. Deontološko. Navsezadnje se to kaže tudi v aktualnosti političnih in ustavnopravnih razprav o tem, kaj od tistega, kar je normativno zavezujoče, bi smeli spremeniti, da bi ostali to, kar kot politična skupnost z normativnim temeljem, sposobnim univerzalizacije, smo oziroma tisto, kar smo s konstituiranjem normativno zavezujočega želeli postati. To dejansko je socialno-liberalna ustavna demokracija. Deontološko, univerzalno: ker je lahko enako dobra za vse.³⁰ In ne glede na trenutno voljo opredeljene večine ljudi. To je demokracija. Pristna. Ustavna. Temeljna ustavna listina jo v III. členu jasno normativno začrta.

³⁰ Zakonodajalec ob tem ostaja tudi nosilec ustavodajne in ustavnorevidijske pristojnosti. Če pride do tolikšne spremembe ustave, da se vzpostavi novi sistem, novi politični proces, drugačni normativni temelji, ustavno sodišče nima kaj storiti. Če pa samo posamezna določba ne ustreza normativnemu temelju, potem bi jo ustavno sodišče smelo oceniti kot neusklajeno z drugimi določbami ustave in njenim duhom kot celoto, jo opredeliti kot protiustavno, tudi razveljaviti. Prim. B. Smerdel (nav. delo, str. 8), ki opozarja, da so v novonastalih evropskih demokracijah (post-komunističnih državah) ustave prepogosto amandmirane ali celo korenito spremenjene z namenom reševanja konkretnih aktualnih političnih problemov, kar izniči pristni pomen ustave.

4. Sklenitev univerzalizacije: univerzalni diskurz

Ustavno sodstvo je torej poseben, enkraten element diskurzne teorije demokracije oziroma njenih najpomembnejših segmentov. Z vidika sprejemanja zavezujočih odločitev, ki so neposredno povezane s temelji in kriteriji legitimnosti, prav tako z najpomembnejšimi prvinami procesa legitimacije, je ustavno sodstvo proceduralni vrh funkcionalno najpomembnejšega segmenta legitimacijskega procesa; pot od sprejema normativno zavezujoče odločitve³¹ do njene aplikacije na družbeno dejanskost.³²

Habermas na primer zavrača idejo o ustavnem sodišču kot »paternalističnem« varuhu družbe pred politiko. Tudi v povezavi z njegovo teorijo se postavlja vprašanje, ali utemeljevati samo metodološko in konceptualno vlogo ustavnega sodišča glede na idealne predpostavke in pogoje diskurzne teorije in deliberativne politike ali pa jo utemeljevati tudi glede na problem očitne »neizpoljenosti« teh predpostavk in pogojev v realnem življenju. Problem ustavnega sodišča se zato ne zdi toliko problem njega samega kot problem drugih političnih akterjev, ki svoje dnevno politično poslanstvo uresničujejo kot nasprotovanje tem predpostavkam in pogojem. Ali drugače, kaj storiti, če ob zavračanju »paternalistične« vloge ustavnega sodišča tutorstvo ni možno zaradi nizke stopnje razvoja politične in pravne kulture, ustavnosodni paternalizem pa ostaja mehanizem ohranjanja edinega realno možnega približka tem predpostavkam in pogojem? Po drugi strani ne smemo spregledati možnega ugovora, da so te predpostavke in pogoji že v prvem koraku kršeni prav s tako vlogo ustavnega sodišča. In da je realno politično življenje zato po definiciji in praktično bolj usklajeno s predpostavkami in pogoji diskurzne teorije deliberativne politike, ne glede na morebitno »žalostno podobo« realne politike.

Velja tvegati z jasnim zaključkom razprave o univerzalizaciji in univerzalnosti: rešitev za metodološko (samo)razumevanje ustavnega sodišča, demo-

³¹ O spoštovanju odločb ustavnega sodišča in njegovi »zadnji besedi« tudi F. Testen, nav. delo: *»In one of its late decisions the Constitutional Court stated that a regular court is constitutionally not prevented from confronting its own views and interpretations of law and Constitution to the interpretations by the Constitutional Court. If persuasive and convincing, the arguments by the regular court may prevail. What the constitutional provision of article 22 demands is that the regular court may not simply overlook the argumentation of the Constitutional Court: it is bound to give reasons for its dissent with the Constitutional Court view and interpretation. The final say whether the argumentation of the regular court in this respect was satisfactory, however goes to the Constitutional Court.«* Prim. M. Pavčnik, nav. delo, str. 347–348. Po drugi strani pa lahko, ironično in presenetljivo, tudi zaskrbljujoče, iz ločenega mnenja sodnika prof. Cirila Ribičiča v zadevah Up-1002/05 in Up-1062/05 sklepamo, da niti znotraj slovenskega ustavnega sodišča ni povsem nesporno sprejeto stališče, da so odločbe ustavnega sodišča obvezne in zavezujoče.

³² Ustavno sodišče morda nima prve besede, ima pa zadnjo. Prim. D. Wedam Lukić, nav. delo, str. 4, ki navaja nekdanjo sodnico Vrhovnega sodišča ZDA Sandro O'Connor: »Če demokracija temelji na domnevi, da ima več kot polovica ljudi več kot polovico časa prav, temelji institucija vrhovnega sodišča na domnevi, da ima na enak način prav pet sodnikov.«

kratično legitimnost, protivečinsko vlogo ustavnega sodišča, ustavnost in univerzalnost vladavine prava in demokratičnosti je prav univerzalni ustavno-pravni diskurz in judikalizacija?!³³ To se dogaja v političnem sistemu, ki je pravno institucionaliziran tako, da od ljudstva demokratično izvoljeni parlament, z večino koalicije v njem, imenuje sodnike in sodnice ustavnega sodišča, ki svoje delo opravljajo v jasno ustavno določenem okviru pristojnosti in v funkciji zagotavljanja demokratičnega pluralizma.³⁴

Problem protivečinske vloge ustavnega sodišča se mi v našem modelu temeljske ustavne demokracije in na splošno v ustavno primerljivi Evropi ne zdi velik problem, niti na konceptualno teoretični ravni. To pa še ne pomeni, da je povsem neobstoječ in – predvsem to – da razprava o demokratizaciji ustavne prava ni legitimna in pomembna. Slehera konstruktivna razprava o ustavnosodnem pravotvorju in razsežnostih koncepta ustavne socialne demokracije mora biti sestavni del političnega samorazumevanja nacije – in (njene) etike politike.³⁵ Navsezadnje se prav od ustavnega sodišča normativno in etično pričakuje, da bo osredotočeno in odločno varovalo ustavnost političnega sistema in pravnega red pred tiranijo večine. To pa ne pomeni, da je protivečinsko vprašanje –predvsem teoretično – odveč ali nepomembno. Razprava o demokratizaciji ustavnega prava in ustavnosodnega pravotvorja je vselej legitimna in pomembna.³⁶ Slehera konstruktivna razprava o ustavnosodnem pravotvorju

³³ Judikalizacija sprejemanja zavezujočih odločitev je mišljena kot zavest, da mora sleherno sprejemanje zavezujočih odločitev vključevati tudi nekatere temeljne značilnosti ustavnopravnega oziroma ustavnosodnega razlogovanja. In mišljena je seveda tudi kot proces, v katerem se to dejansko dogaja. Pojem judikalizacija je v uvodnem nagovoru na dnevih slovenskih pravnikov v Portorožu oktobra 2001 uporabil takratni predsednik Ustavnega sodišča RS Franc Testen. Gre za zavest o tem, da ustavne določbe tvorijo izvor prava, ki ga morajo uporabljati tudi sodniki rednih sodišč. Način ustavnosodnega odločanja mora postati pomemben način argumentacije in odločanja vseh sodišč, kar je logična (normativna) posledica neposrednega učinka ustavnih določb o pravicah in svoboščinah. Gre torej za vzpostavitev podobnega odnosa do ustave, ustavnosti in ustavnopravnih vprašanj, kot je značilen za delo ustavnih sodnikov. Ustava in ustavnopravna vprašanja naj ne bodo predmet, s katerim se ukvarjajo le ustavni sodniki in ustavni pravniki, temveč nekaj, o čemer razmišljajo in sprejemajo stališča vsi akterji, vključeni v univerzalni (ustavno)pravni diskurz: predvsem sodniki, politiki, pravniki, državni organi in javne institucije. Kot diskurz je seveda mišljeno pristno opredeljevanje do vprašanj in problemov, ne strokovna ignoranca, dnevno politična samovolja, politikantsko pametovanje, demagogija in populizem ipd. Posebej pomembno pa je prav prevzemanje načina ustavnosodnega odločanja s strani rednih sodišč in nujnost vključevanja pretehtanih razmislekov o možnostih ustavnosodne presoje predlaganih zakonodajnih odločitev s strani zakonodajnega organa. Oboje tvori središče procesa judikalizacije. Ortodoksni pogledi na delitev oblasti so zato zastareli in neprimerni. Prim. Z. Kuhn, nav. delo; J. Pribič, P. Roberts, J. Young, nav. delo; S. Stone Sweet, nav. delo. To se zdi tudi edina prava in učinkovita pot ne le za konstitucionalizacijo celotnega pravnega reda, temveč tudi za splošen dvig njegove legitimnosti, zmanjšanje manevrskega prostora za arbitrarnost in samovoljo v procesu odločanja na temelju ustavnih norm in o teh normah ter navsezadnje za zmanjšanje preobremenjenosti ustavnega sodišča.

³⁴ Glej K. Jaklič, nav. delo (2014).

³⁵ Glej T. Bustamante in B. G. Fernandez, nav. delo.

³⁶ Glej T. Bustamante, B. G. Fernandez, nav. delo.

in razsežnostih koncepta ustavne socialne demokracije mora biti sestavni del političnega samorazumevanja nacije – in (njene) etike politike.³⁷

LITERATURA

Larry Alexander: Constitutionalism. Cambridge University Press, Cambridge 1998.

Andraž Teršek: Ustavnosodno pravotvorje v sodobnem ustavništvu, v: Matija Žgur, Neža Kogovšek Šalamon in Boštjan Koritnik: Izzivi ustavnega prava v 21. stoletju. Liber amicorum Ciril Ribičič. Lex Localis, Maribor 2017.

Matěj Avbelj: Naše pravo in pravo ljudstvo: kako braniti ustavno demokracijo pred populizmom, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2016.

Shlomo Aviner in Avner De Shalit: Individualizem in komunitarizem. Sodobna družba, Ljubljana 2004.

Richard W. Bauman in Tsvi Kahana: The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006.

Niklas Berggren, Nils Carlson in Joachim Nergelius (ur.): Why Constitutions Matter. Transaction Publisher, New Brunswick, London 2002.

Robert Blažević: Politički poretci i legitimitet. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Reka 1995.

France Bučar: Demokracija in kriza naših ustavnih institucij. Nova revija, Ljubljana 1998.

Bojan Bugarič: Formalna v. vsebinska demokracija: o vlogi pravne države v Sloveniji, v: Revus, št. 6/2006.

Thomas Bustamante in Bernardo Gonçalves Fernandez: Democratizing Constitutional Law. Perspectives in Legal Theory and the Legitimacy of Constitutionalism. Springer, 2016.

Robert A. Dahl: O demokraciji. Politička kultura, Zagreb 2000.

Robert A. Dahl: Uvod v teorijo demokracije. Krtina, Ljubljana 1997.

Francis Fukuyama: Konec človeštva. Posledice revolucije v biotehnologiji. Učila, Tržič 2003.

Kenneth M. Holland (ur.): Judicial Activism in Comparative Perspective. St. Martin's Press, 1991.

³⁷ Kot nacija smo dolžni ustvarjati pogoje, krepiti okoliščine in razvijati kriterije, v katerih se lahko oblikuje in napreduje »politična skupnost«. Le tako je mogoče ustvarjati in živeti »etiko politike«. Tako moramo snovati svojo (»aristotelovsko«) politiko; etiko politike kot deontološko demokratično univerzalizacijo načel, meril, konceptov in pravil, vertikalno in horizontalno apliciranih na družbeno prakso.

- Kenneth M. Holland:** Socialna ustavna demokracija. Založba Univerze na Primorskem. Ludus. Koper 2017a.
- Kenneth M. Holland:** Teorija legitimnosti in sodobno ustavništvo, Annales, Koper 2014.
- Klemen Jaklič:** Constitutional Pluralism in the EU. Oxford University Press, Oxford 2014.
- Klemen Jaklič in Jurij Toplak:** Ustava Združenih držav Amerike s pojasnili. Nova obzorja, Ljubljana 2005.
- Matevž Krivic:** Pravniki ali 'črkobralci', v: Pravna praksa, št. 17/2000.
- Zdenek Kühn:** Making Constitutionalism Horizontal: Three Different Central European Strategies. University of Michigan & Charles University Law School Prague, Praga 2003.
- Arend Lijphart:** Demokracija u pluralnim društvima. Globus, Zagreb 1992.
- N. Matteucci:** Novoveška država. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana 1999.
- Franz Neumann:** Demokratska i autoritarna država, Naprijed, Zagreb 1992.
- Marijan Pavčnik:** Teorija prava. Cankarjeva založba, Ljubljana 2001.
- Aleksander Peczenik:** Why Constitution? What Constitutional? Constraints on Majority Rule. str. 17 in nasl., v: Niklas Berggren, Nils Carlson, Joachim Nergelius (ur.): Why Constitutions Matter. Transaction Publisher, New Brunswick, London 2002.
- Jiří Příbáň, Pauline Roberts in James Young:** Systems of Justice in Transition. central European Experience since 1989. Ashgate, 2003.
- Branko Smerdel:** Nove demokracije in konstitucionalizem, v: Teorija in praksa, št. 9-10/1993.
- Vlado Sruck:** Leksikon politike, Založba Obzorja Maribor, Maribor 1995.
- Alec Stone Sweet:** Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe. Oxford University Press, New York 2000.
- Lovro Šturm** (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. FPDEŠ, Ljubljana 2002.
- Franc Testen:** The Binding Force of the Decisions of the Constitutional Court of Slovenia, konferenca Beneške komisije, Tirana, 28. in 29. april 2003.
- Michael Walzer:** Članstvo, v: Shlomo Aviner in Avner De Shalit: Individualizem in komunitarizem. Sodobna družba, Ljubljana 2004.
- Dragica Wedam Lukić:** Ustavna demokracija, referat od Dnevu ustavnosti na Ustavnem sodišču, Ljubljana 2006.
- Joseph H. H. Weiler:** Ustava Evrope: »Ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2002.

Nenad Zakošek: Problem legitimnosti vlasti, Politička misao, Zagreb 1989.

Boštjan M. Zupančič: On Universality of Human Rights, The Constitutional Court of Turkey, 22 September 2006.

Boštjan M. Zupančič: Prvine pravne kulture. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana 1995.

Boštjan M. Zupančič: O spoštovanju. Pismo iz Strasbourga. GV Založba, Ljubljana 2006.

Vzpon avtoritarnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi ter vloga Evropske skupnosti pri varstvu temeljnih vrednot EU

Tjaša Skočir*

1. Uvod

Ideja evropskih skupnosti je nastala na pogorišču dveh svetovnih vojn, tudi z namenom končno zagotoviti mir na stari celini. Očetje povezave so izhajali iz ideje, da če bi se države predvsem gospodarsko tesno povezale, interesa za vojne med njimi preprosto ne bi bilo več. Posledica večje gospodarske povezanosti je bila povečana blagovna menjava, ki mu je sledila čedalje večja blaginja v Evropi. Evropska povezava se je izkazala za najuspešnejšo tako povezavo v svetovnem merilu. Hkrati je postopoma prerasla okvir zgolj gospodarske povezave in postala *Wertegemeinschaft*,¹ na kar nakazuje tudi preambula Pogod-

* Magistrica prava.

Prispevek je bil pripravljen na podlagi magistrske diplomske naloge *Vzpon avtoritarnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi in vloga Evropske skupnosti pri varstvu temeljnih vrednot EU*, ki jo je avtorica pod mentorstvom prof. dr. Bojana Bugariča uspešno zagovarjala 23. novembra 2017 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

¹ Prvi odstavek 3. člena PEU: »Evropska unija je projekt, katerega cilj je krepitev miru, vrednot Unije in blaginje njenih narodov«.

be o Evropski uniji (PEU).² V njej je zapisano, da so države članice pri postavljanju temeljev evropskih skupnosti zajemale navdih iz skupnih vrednot vseh evropskih držav.³ V 2. členu PEU so te vrednote tudi izrecno našteje: spoštovanje človekovega dostojanstva, svoboda, demokracija, enakost, pravna država in spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Temeljne vrednote so kot evropsko izročilo tista skupna točka, ki povezuje vse države članice in njene državljane, ter nam vsem Evropejcem omogočajo poenotenje z idejo Evrope.

V času, ko se je evropska povezava šele vzpostavljala in ko so bile njene članice izključno države zahodnega sveta, med njimi ni bilo dvoma, da so si v svojem bistvu vsaj podobne, če že ne enake. Po padcu železne zaves in komunizma pa so se skupnosti želele pridružiti tudi države, ki z njimi niso delile skupne zgodovine in predvsem ne sistema ureditve. Preden se je zgodila predvidena širitev EU na vzhod leta 2004 (nem. *EU-Osterweiterung*), je Evropski svet že leta 1993 na pobudo takratnih držav članic sprejel t. i. Kopenhavnska merila, s katerimi so bila uvedena dodatna merila (in s tem tudi dodatna zaščita za obstoječe članice) za vstop v EU. Zahtevana je bila stabilnost institucij, prek katerih se zagotavlja demokracija, pravna država, varstvo človekovih pravic ter spoštovanje in varstvo manjšin. Vse države so ob pristopu v EU te pogoje očitno izpolnjevale. V zadnjem obdobju pa se je v nekaterih državah članicah zgodil velik zdrs in vse bolj kaže, da je bil strah zahodnih držav vsaj v nekaterih primerih upravičen. Kot najbolj problematični sta v javnih občilih izpostavljeni Madžarska in Poljska. Vendar pa nista edini, saj se podobne težave kažejo še v Romuniji, Bolgariji in na Slovaškem.⁴

Padec železne zaves in vstop držav nekdanjega vzhodnega bloka v EU je prvič resno pripomogel k temu, da smo lahko začeli verjeti, da se je čez celotno staro celino razširila demokracija. Po navadi so krize tiste, ki pokažejo na vse slabosti in na vse šibke člene v družbi. Tako je bilo tudi v Srednji in Vzhodni Evropi, kjer je za to »poskrbela« finančna kriza evrskega območja leta 2008. Različna gibanja demokratičnega indeksa nazorno prikažejo, da prav na tem območju že približno desetletje beležimo padec ravni demokracije.⁵ Prvi odziv na naslov tega članka je pri večini, pa saj avtokratov v Evropi ni. Mogoče res ne

² Uradni list Evropske unije, C 202, 7. junij 2016.

³ Druga alineja preambule PEU: »Ob zajemanju navdih iz kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope, iz katere so se razvile univerzalne vrednote nedotakljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države«.

⁴ Ni odveč omeniti, da pojav nasprotovanja temeljnim vrednotam Evrope ni značilen samo za države Srednje in Vzhodne Evrope, temveč je prisoten tudi v državah Zahodne Evrope. Kot primer naj navedem le afero Haider v Avstriji, izgon Romov iz Francije ter odnos Kraljevine Španije do Katalonije.

⁵ Glej na primer: The False Promise of Populism, <www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017> (14. 10. 2017) in Declining trust in government is denting democracy, 25. januar 2017, <www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/01/daily-chart-20> (14. 10. 2017).

avtokratov v smislu ruskega predsednika Vladimirja Putina oziroma turškega predsednika Recepta Erdoğan, vendar pa se v nekaterih državah kažejo nastavki oziroma tendence v to smer.

Leta 1993 je bil vzpostavljen dober sistem, ki je preprečeval, da bi se medse sprejelo državo, ki ne izpolnjuje določenih standardov, tudi demokratičnih. Izkazalo pa se je, da imajo EU in njene članice na voljo učinkovit sistem le, dokler država še ni članica EU; ko pa to enkrat postane, resnično učinkovitega sistema več ni. EU verjetno niti ni pričakovala, da se bodo države vrnile na stara pota in znova zdrsnile v neliberalne sisteme.

Obravnavala bom vprašanje, kako se lahko EU čim bolje spopade s kršitvami temeljnih evropskih vrednot, kakšne mehanizme že ima na voljo, kaj bi še lahko dodala, da bo rešitev učinkovita, hitra in s čim manj škode oziroma posledic za samo EU, predvsem v obliki nepotrebnega dodatnega materiala za evro-skeptične stranke in voditelje. Pri tem pa menim, da se je večina avtorjev preveč osredotočala samo na sankcije, niso pa imeli širše slike in vprašanja, zakaj do podpore avtokratskim voditeljem sploh pride, in to prav v tistih državah, v katerih so avtoritarizem na svoji koži že izkusili. Če bi namreč ta pojav razumeli bolje, bi ga lahko tudi precej bolje naslovili, s tem pa bi reševali probleme pri njihovih vzrokih in ne šele pri posledicah.

2. Demokraciji in pravni državi v bran oziroma zakaj ju je treba (za)ščititi

Demokracija in vladavina prava oziroma pravna država sta temeljni evropski vrednoti. Oba instituta se sicer pogosto uporabljata skupaj, čeprav med sabo nista neločljivo povezana. Časovno gledano je bila pravna država razvita pred demokracijo. Če na primer razumemo demokracijo izključno kot pravico voliti, pa je v nekaterih državah (tudi tistih, ki jih imamo za velike demokracije) prišla razmeroma pozno. Navedeno kaže na to, da demokracije ne gre nujno jemati za izhodišče odprte družbe.

Če opazujemo demokratično družbo zdaj kot neki končni produkt, lahko opazimo, da so zdajšnje demokratične družbe značilno bogatejše od nedemokratičnih, imajo močan srednji sloj in dobro izobraženo prebivalstvo (najbolj se poudarja osnovnošolska raven izobrazbe). Sporno med teoretiki je sicer vprašanje, ali dobre ekonomske razmere samodejno vodijo v demokracijo ali ne. Korelacija med obema je nedvomno potrjena, večinsko mnenje pa je, da razvoj sam postopka demokratizacije sicer ne sproži, povzroči pa, da razvita demokratična družba težje zdrsne v nedemokratično. Geddes v svojem članku poudarja še en zelo pomemben element za delovanje demokracije, in sicer

demokracija deluje tam, kjer si je ljudje želijo.⁶ Menim, da je ta ugotovitev bistvena za celotno razpravo o (ne)delovanju demokracije oziroma o njeni krizi. Zelo lepo je poudarjena zahteva po aktivnosti ljudi, ki pa je primanjkuje. V dobi množičnih medijev je na eni strani posledica množične demokracije, da so nepravilnosti javnosti znane zelo hitro, na drugi strani pa nam to prav veliko ne pomaga, saj je javnost večinoma ravnodušna ali pa je že popolnoma resignirana (vsaj tak je občutek) in se ne odziva. Judt meni, da bi bilo veliko težje ukrasti volitve v državi, v kateri bi se manj ljudi ukvarjalo z upravljanjem države, ki bi jim bilo resnično mar za to, kaj se v državi dogaja, kot pa zdaj, ko se (lahko) s tem ukvarjajo vsi, pa se v resnici pravzaprav noben. Hkrati meni, da demokracijo najbolj ogrožata dva elementa, ki naj bi bila pravzaprav sam izraz demokracije – ekonomska in osebna svoboda.⁷ Strinjam se, da je glavni problem demokracije prav to, da veliko ljudem za državo ni mar. Nezanimanje za vodenje države za sabo potegne še dejstvo, da so zato ljudje razmeroma lahko vodljivi. Drugi problem, ki je samo drugi obraz prvega, pa je, da demokracija dejansko omogoča, da nas lahko predstavlja praktično kdorkoli. V teoriji se sicer sliši v redu, v praksi pa nas lahko potem v parlamentu zastopajo posamezniki, za katere bi bilo bolje, ko bi svoj čas porabili za kaj drugega.

Demokracija ima nedvomno svoje slabosti, kar je navsezadnje nazorno orisal že Churchill v svojem znamenitem reku, da je demokracija slab model vladanja, še vedno pa najboljši, kar jih doslej poznamo. Zato se tukaj sprašujem, ali je madžarski predsednik Viktor Orbán s svojim modelom neliberalne demokracije prinesel rešitev za vse težave in pomanjkljivosti demokracije. Demokracija je nedvomno temeljna vrednota zahodnega sveta, ki jo je treba braniti. Menim pa, da ni nespremenljiva v smislu, da je ne bi bilo mogoče izboljšati. Zato bom najprej na kratko obravnavala vprašanje, kaj demokracija predstavlja, in se potem opredelila še do Orbánovega novega modela, tj. neliberalne demokracije.

2.1. (LIBERALNA) DEMOKRACIJA

Z demokracijo označujemo tisti sistem vladanja, v katerem vlado izvoli ljudstvo in v katerem je vlada ljudstvu za svoja dejanja tudi odgovorna.⁸ Pojavne oblike demokracije, na primer izvedba splošnih in svobodnih volitev in zagotavljanje volilne pravice vsem odraslim ljudem, so **zgolj** procesne, ne zagotavljajo pa demokracije v vsebinskem smislu.⁹ Zato je kmalu postalo jasno,

⁶ Barbara Geddes: What Causes the Democratization, v: The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford Handbooks of Political Science, Oxford University Press, 2009, 14. poglavje.

⁷ Tony Judt: Thinking the Twentieth century. Penguin Books, 2012, str. 304.

⁸ Leksikon Pravo, Druga razširjena in spremenjena izdaja, geslo demokracija. Cankarjeva založba, Ljubljana 2003.

⁹ Philippe C. Schmitter in Terry Lynn Karl: What Democracy is...and is not?, v: Journal of Democracy, poletje 1991.

da izvedba volitev sama po sebi ni dovolj dobro zagotovilo za izvajanje demokracije. Izkazalo se je namreč, da so ljudje volili tudi tiste kandidate, ki so potem sicer legitimno izvoljenega položaja zatirali manjšine in kršili druge temeljne človekove pravice. Jasnó je torej, da si ljudje včasih želijo stvari, ki niso nujno pravilne oziroma sprejemljive.¹⁰

S tem v mislih je bilo treba znotraj demokracij okrepiti še prvino liberalizma. Slednji sicer z demokracijo ni neločljivo povezan, je pa časovno sovpadel.¹¹ Ko govorimo o liberalizmu, po navadi govorimo o političnem in gospodarskem nauku, po katerem sta ekonomska, verska, politična, nazorska itd. svoboda in enakopravnost posameznika temelj družbenega napredka. Njegovi zagovorniki značilno podpirajo ustavo, liberalno demokracijo, svobodne in pravične volitve, človekove pravice, kapitalizem, prosto trgovino in svobodo veroizpovedi.¹² Če oba pojma združimo, liberalna demokracija torej pomeni politični sistem, v katerem se izvajajo svobodne in poštene volitve, v katerem obstajata pravna država in delitev oblasti ter v katerem so varovane temeljne pravice.¹³

Danes sta se demokracija in liberalizem znašla na razpotju: prva cveti, drugi, gledano v svetovnem merilu, pa je v krizi. Vlade pri svojem delu v očeh svojih državljanov niso uspešne, podpora pa jim navadno že kmalu po volitvah močno upade. Vzrok za to je večinoma njihova nezmožnost voditi učinkovito gospodarsko politiko, ki bi ljudi vključevala ter prinesla gospodarsko rast. Poleg tega vlade ne znajo oziroma ne zmorejo zavarovati človekovih pravic in politične svobode. V svetu je vse več neenakosti, ob tem pa je čedalje manj slišan »mali človek«.¹⁴ Globalizacija je pomagala razširiti oziroma izvoziti demokracijo, hkrati pa je ošibila tradicionalne mehanizme transferjev in prerazdelitve bogastva, ki so zagotavljali socialno vključenost prebivalstva.¹⁵ Tvorci politik se poleg tega redno skrivajo za (realne ali namišljene) konkurenčne pritiske iz globalne ekonomije pri utemeljevanju svoje pomanjkljive odzivnosti na zahteve javnosti in pri sprejemanju nepriljubljenih varčevalnih ukrepov. Posledica

¹⁰ Thomas Schmid: Demokratie kann manchmal ganz schön paradox sein, v: Die Welt, 8. november 2016, <www.welt.de/debatte/kommentare/article159354984/Demokratie-kann-manchmal-ganz-schoen-paradox-sein.html> (25. 5. 2017).

¹¹ Jan Werner Müller: The Problem With "Illiberal Democracy", 21. januar 2016, <www.project-syndicate.org/commentary/the-problem-with-illiberal-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-01?barrier=accessreg> (14. 10. 2017).

¹² <www.sl.wikipedia.org/wiki/Liberalizem> (14. 10. 2017).

¹³ Fareed Zakaria: The Next Wave, v: The Foreign Policy, november/december 1997, <www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy> (14. 10. 2017).

¹⁴ Dani Rodrik: Rethinking Democracy, 11. junij 2014, <www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-examines-the-root-causes-of-political-malaise-in-advanced-and-developing-countries?barrier=accessreg> (14. 10. 2017).

¹⁵ Judt tukaj sicer opozarja, da bi bilo nedvomno veliko bolj smiselno demokracijo najprej urediti doma, in jo šele potem izvažati dalje – T. Judt, nav. delo, str. 303–304.

vsega tega je med drugim tudi vzpon neliberalne demokracije in avtorskih režimov, saj se del ljudi obrne k njima, ko demokracija ne prinese rezultatov.¹⁶

Neenakost v družbi sčasoma pripelje do čedalje bolj hierarhične družbe. Ljudje na spodnji strani hierarhije so čedalje bolj podrejeni, čedalje manj se izpostavljajo (v političnem smislu), saj ne želijo ostati še brez tistega malega, kar imajo. Hkrati se počutijo čedalje manj vključeni v družbo ter se veliko hitreje počutijo ogroženi (na primer v tujcih vidijo konkurenco, ki jim jemlje njihova delovna mesta). Miselnost pomanjkanja sčasoma prepoji vse pore družbe, kar na drugi strani povzroči, da tisti bolj privilegirani sloji čedalje lažje vladajo ter lažje širijo svoje mnenje, saj na drugi strani ni ne znanja ne volje po upor. Je pa res, da naj bi bil avtoritarni režim bolj pisan na kožo nižjim slojem kot bogatejšim (predvsem se poudarja pomembnost srednjega sloja kot branika pred njim). Avtoritarnih držav je po navadi več tam, kjer so družbe že v osnovi bolj hierarhične, ter tam, kjer je socialna država šibko razvita.¹⁷

Vzroki za krizo demokracije pa niso povsod enoznačni, saj čeprav splošni trend nedvomno prispeva k uspehu voditeljev tipa Orbán, ima slednja nekatere specifične v Srednji in Vzhodni Evropi. Na tem območju so še vedno močno prisotne posledice nedokončane tranzicije iz socializma v demokracijo.¹⁸ H krizi pa še dodatno pripomore tudi dejstvo, da pravna država tukaj ni bila (nikoli) močno razvita. S prehodom v nov sistem je bilo treba ves sistem zgraditi na novo od začetka, poleg tega pa še spremeniti miselnost državljanov. S tem zavedanjem v mislih postane predstava, da bo demokracija lahko tam nemoteno delovala, naivna in nerealistična. Če se kriza demokracije pojavlja v Zahodni Evropi, kjer ima veliko daljšo tradicijo, niti ni več tako nenavadno, da se je pojavila tudi tukaj, kjer te tradicije ni. Ljudje so odrasli v drugačnem sistemu, zato jim ta novi sistem ni domač. To razmišljanje pa ni lastno le voditeljem ali opoziciji, temveč tudi državljanom.¹⁹ Menim, da se to najbolj odraža v neaktivnem državljanstvu ter veliki nezainteresiranosti za to, kako in kdo vodi državo. Da bo demokracija uspešno delovala, mora postati del naše DNK, za kaj takega pa je potreben čas. Naučiti se moramo, kako demokracijo živeti, saj zahteva sodelovanje in odgovornost vseh članov družbe. Hkrati pa je treba upoštevati še en element pri razumevanju obrata od demokracije k bolj neliberalnemu sistemu. Ljudje so življenje v liberalni demokraciji izkusili v obdobju od tranzicije pa do danes in so se očitno odločili, da sistem ne deluje optimalno oziroma da je

¹⁶ D. Rodrik, nav. delo.

¹⁷ Frederick Solt: *The Social Origins of Authoritarianism*, v: *Political Research Quarterly*, julij 2011.

¹⁸ Bojan Bugarič: *A Crisis of Constitutional Democracy in Post-Communist Europe: »Lands In-Between«* Democracy and Authoritarianism, v: *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press in New York School of Law, maj 2015, 13 (2015) 1, str. 219–245.

¹⁹ András Sajó in Vera Losonci: *Rule by Law in East Central Europe: Is the Emperor's New Suit a Strait-jacket*, v: *Constitutionalism and Democracy*. Oxford University Press, Oxford 1993, str. 321–335.

bilo njihovo življenje v prejšnjem sistemu boljše. To nezadovoljstvo oziroma razočaranje je povzročilo obrat k ponujeni alternativni (to sicer na primer ne pojasni popolnoma dejstva, zakaj je na Poljskem stranko Pravo in pravičnost volilo veliko mladih, ki v prejšnjem sistemu večinoma niso bili še niti rojeni²⁰). Smiselno je omeniti še dejstvo, da tisti, ki pa vendarle spremljajo politično dogajanje v državi, kmalu dobijo občutek nemoči, na primer ob spremljanju sej Državnega zbora, na katerih poslanci govorijo drug mimo drugega, na katerih (včasih) govorijo eno, delajo pa drugo ipd. Seveda zastopanje svojih mnenj v parlamentu spada k samemu bistvu demokracije, vendar pa da nedvomno marsikomu misliti, da bi bilo nedvomno bolje imeti na oblasti le enega človeka, ki bi stvari znal spraviti v red. Rezultat tega razmišljanja je za zdaj najbolj nazoren na Madžarskem.

Zdrs demokracije v teh državah je bil po mnenju več avtorjev predviden, saj naj bi države svojo osnovno motivacijo za izpolnjevanje standardov z namenom vstopa v EU že izpolnile, nove ureditve pa večinoma niso ponotranjile. Družba je navzven sicer urejena popolnoma enako kot tista v Zahodni Evropi. Vzpostavljene so vse tiste institucije in državne agencije kot na zahodu, so tudi družbeno priznane, pa vendar je vse bolj jasno, da so slednje le pročelje, dejansko pa so države vodene iz močnega centra, ki je bolj ali manj v ozadju.²¹

Tranzicija se je večinoma začela z washingtonskim konsenzom,²² na katerem pa je bilo veliko več pozornosti namenjeno sodiščem, nepremičninskemu pravu, lastninski pravici in pogodbam, kot pa upravnim enotam, državnim agencijam, javni upravi in regulatorskim politikam, ki so potrebne za implementacijo različnih razvojnih politik države. Precej pomembnejša je bila ekonomska reforma kot pa reforma javne uprave in javnega prava. Slednjima je bila namenjena pozornost šele v fazi pridruževanja EU. Takrat je bila prevladujoča miselnost tudi v tem segmentu polna neoliberalnih strokovnjakov. Sledilo je samo ustvarjanje več in več pravil; če stara niso delovala, pa so jih nadomestili z novimi.²³ Ob tem teh strokovnjakov ni skrbelo njihovo dejansko izvajanje, temveč zgolj formalna prilagoditev nacionalnim sistemom. Rezultat je bil spet forma brez vsebine. Ob tem se niso spraševali niti o širših vplivih, niti se ni namenjalo prav veliko pozornosti posebnostim okolja in njegovi zgodovini.

²⁰ Magdalena Solska: Der ambivalente, gute Wandel' in Polen, v: Religion und Gesellschaft in Ost und West, Illiberale und autoritäre Tendenzen in Osteuropa, št. 9/10 2016, str. 14–15.

²¹ B. Bugarič, nav. delo.

²² Sveženj pravil Mednarodnega denarnega sklada (IMF), Svetovne banke, ameriškega finančnega ministrstva o ekonomski liberalizaciji, privatizaciji, fiskalni varčnosti. Najprej je bil uporabljen v Južni Ameriki, potem pa še v Srednji in Vzhodni Evropi.

²³ B. Bugarič, nav. delo.

Vendar na tako raznolikem območju, kot je Srednja Evropa, načelo *one size fit all* preprosto ne more uspešno delovati.²⁴

2.2. NOV MODEL VLADANJA KOT ODGOVOR NA NEUSPEH LIBERALNE DEMOKRACIJE NA PRIMERU MADŽARSKE IN POLJSKE

Kot posledica predstavljenih razlogov za krizo demokracije smo sedaj v Evropi priča nastajanju sive cone med demokracijo in avtoritarizmom. Prva je v krizi, o drugem pa v čisti obliki znotraj EU za zdaj še težko govorimo. Se pa nedvomno kažejo avtoritarne težnje. Za opis te nove cone se je uveljavil izraz neliberalna demokracija.²⁵ Definicija slednje je, da se v državi redno izvajajo poštene in svobodne volitve, hkrati pa vladavina prava, delitev oblasti ter svoboda medijev niso več nujno zagotovljeni. Ob tem pa lahko ugotovimo, da je pravzaprav spoštovan le delček demokracije, in sicer njen procesni element. Samo bistvo demokracije, torej vsebinsko gledano, pa sploh ni več spoštovano. Zato je že težko govoriti samo o neliberalni demokraciji, saj menim, da je to že zelo blizu avtoritarnemu režimu, v katerem ima predsednik vse niti oblasti. Politično sredstvo boja je večinoma populizem in širjenje preprostih rešitev kompleksnih vprašanj. Politična moč se krepi tudi s kopičenjem kapitala oziroma njegovega nadzora predvsem v bančnem, medijskem, energetskem in trgovinskem sektorju.²⁶ Novo obliko vladanja nazorno opiše Ignatieff, ki pravi, da jo opredeljuje avtoritarnost v politiki, kapitalistično naravnano gospodarstvo in nacionalistična ideologija.²⁷

Pionir take ureditve v Evropi je madžarski premier Viktor Mihály Orbán. Slednji se je na oblast zavihtel (že drugič) leta 2010, ko je njegova stranka Fidesz zmagala na volitvah s 52,73 odstotka podpore, s čimer si je zagotovil kar dve tretjini sedežev v parlamentu in s tem absolutno večino. Leta 2014 je na sicer svobodnih, po mnenju mnogih pa na nepravičnih volitvah, dobil **še en** mandat, tokrat sicer z nekaj manjšo večino. V tem času je prišlo do **številnih** sprememb posameznih zakonov, ki so zagotavljali nemoteno izvajanje pravne države. Leta 2014, ko je odkrito napovedal, da gradi neliberalno Madžarsko, je poudarjal, da sta tako on kot tudi Madžarska še vedno demokratična, nekatere temeljne vrednote liberalizma, kot je na primer svoboda, so še vedno

²⁴ James Dawson in Sean Hanley: What's wrong with East-Central Europe? The fading mirage of the liberal consensus, v: Journal of Democracy, jan 2016, 27 (2016) 1, str. 20–34.

²⁵ Izraz je skoval novinar Fareed Zakaria.

²⁶ Zoltán Kiszelly: Ungarns illiberaler Staat: Vorbild oder Paria?, v: Religion und Gesellschaft in Ost und West, Illiberale und autoritäre Tendenzen in Osteuropa, št. 9/10 2016, str. 18–19.

²⁷ Michael Ignatieff: The New World Disorder, 25. september 2014, <www.nybooks.com/articles/2014/09/25/new-world-disorder/> (14. 10. 2017).

spoštovane, vendar pa se oblast oddaljuje od zahodnih dogem in madžarske odvisnosti od njih. Njegov namen je opustiti liberalno načelo, po katerem naj vsak dela, kar želi, vse dokler ne posega v pravice drugega, ter ga nadomesti z načelom, ki pravi, ne delaj tistega, česar ne želiš, da drugi naredi tebi. Po njegovem mnenju se pri prvem kaj hitro zgodi, da če pride do spora, odloči močnejši, šibkejšega pa pohodi.²⁸ Orbán je dokazal, da je s svojimi besedami mislil resno, saj so govoru sledile številne spremembe zakonov, ki so dejansko posegle v same temelje demokratične ureditve. Tako je na primer spremenil visokošolski zakon, medijski zakon, predčasno je upokojil več sodnikov, ošibil je položaj ombudsmana ter povečal nadzor nad mediji. Poleg vsega tega pa je močno posegel še v ustavo in jo spremenil kar petkrat.²⁹ V posameznih primerih ga je Evropska komisija tožila pred Sodiščem EU in tožbe tudi dobila. Ni pa se veliko spremenilo, saj je bil na primer v omenjenem primeru upokojevanja sodnikov resda obsojen, sodnikom pa njihovega položaja kljub temu niso vrnil, ³⁰ kar pomeni, da je *de facto* vendarle dosegel svoje. Na kratko, poteka velika centralizacija moči. Najnovejši zakon, visokošolski zakon, je v EU sprožil silovit odziv, med drugim je Evropski parlament vnovič sprejel resolucijo, s katero poziva k sprožitvi prvega odstavka 7. člena, o katerem pa več v nadaljevanju.³¹

Kako se je lahko zgodil Orbán v državi, ki je bila označena kot uspeh tranzicije? Na prvi pogled je odgovor jasen; socialisti, ki so bili takrat na oblasti, so leta 2009 državo spravili na rob finančne katastrofe. Poleg tega je bila stranka tudi na moralnem dnu ter popolnoma diskreditirana. Stranka je svoje državljane glede resničnega finančnega stanja države močno zavajala. Podatki so sčasoma prišli v javnost, saj so ji bili posredovani posnetki tajnih sej stranke. Javnost se je odzvala s silovitimi protesti. Premier ni odstopil, je pa zato sprejel več varčevalnih ukrepov. Še bolj problematično kot zavajanje javnosti pa so bila leta korupcije in klientelizma, privatizacije, odpiranje okolja za mednarodne korporacije ter tesno sodelovanje z uradniki v Bruslju. Poleg socialistov so bili v vladni koaliciji še stranka svobodnih demokratov, ki pa so jim mnogi to dejstvo zamerili, saj so socialisti naravni nasledniki komunistične partije. Stranka svobodnih demokratov je bila pred naslednjimi volitvami razpuščena in oblikova-

²⁸ Govor madžarskega premierja Viktorja Orbana 29. julija 2014. Govor je v celoti dostopen na: <www.budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/10592> (14. 10. 2017).

²⁹ Pál Sonnevend, András Jakab in Lóránt Csink: *The Constitution as an Instrument*, v: Sonnevend von Bogdandy (ur.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area – Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Hart Publishing, Oxford, Portland 2015.

³⁰ Kim Lane Scheppele: *Making Infringement Procedures More Effective: A Comment on Commission v. Hungary*, 30. april 2014, <www.verfassungsblog.de/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary/> (14. 10. 2017).

³¹ Izdano maja 2017, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20170517+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN#sdocta8> (14. 10. 2017).

na na novo, vendar pa je v očeh mnogih izgubila vso svojo verodostojnost. Po vsem tem ni več čudno, zakaj je levica doživela popolni poraz na volitvah leta 2010. Propad levece pojasni vzpon druge opcije, tj. desnice, ne razloži pa, zakaj je prišlo do tako močnega zasuka iz demokracije v ne-demokracijo. Odgovor na to vprašanje lahko iščemo predvsem v stranki Fidesz in njenem karizmatičnem vodji, madžarskemu predsedniku vlade Orbánu.³²

Orbán je svojo politično kariero začel kot mlad liberalec in demokrat. V osemdesetih letih 20. stoletja je ustanovil demokratsko stranko Fidesz, ki je stala za vrednotami liberalne demokracije. Širši javnosti je postal znan s svojim govorom leta 1989 na ponovnem pogrebu Imre Nagya,³³ v katerem je pozival k umiku Rusov iz države. Orbán s svojo politično agendo ni prišel daleč. Marsikateri svobodni demokrat ga zaradi njegove mladosti in njegovega »študentskega gibanja« ni jemal resno, kar je Orbán močno zameril. Ko je ugotovil, da lahko uspeh prinese le popoln nadzor, je svojo stranko prenovil v bolj nacionalno, bolj konservativno in bolj versko usmerjeno. Prvič je na oblast prišel že leta 1998, vendar pa na naslednjih volitvah ni dobil ponovnega mandata. V tistem obdobju je začel svojo stranko enačiti z narodom, ob tem pa govoril, da narod ne more biti v opoziciji. Vse od zmage leta 2010 govori o nacionalni revoluciji v imenu nacionalnih vrednot (delo, dom, družina, zdravje, red).

V madžarsko narodno zavest je globoko vcepljen nacionalizem, zamera in pa deloma tudi občutek žrtve, ki izhaja še iz časa sklenitve trianonske pogodbe,³⁴ na podlagi katere so Madžari izgubili precej svojega ozemlja. Ljudje si zdaj sicer izgubljenih delov ne želijo priključiti nazaj, so pa vsekakor ponosni na to, kakšna velesila je Madžarska nekoč bila. S preteklostjo ni bilo na vladni ravni nikoli pomirjenja. Nasprotno, ena prvih stvari, ki jih je Orbán ob prevzemu oblasti naredil, je bila ustanovitev praznika Trianon, ter ustanovitev nove kategorije državljanstva za tiste Madžare, ki živijo v sosednjih državah. Orbán zatrjuje, da ima mandat za preoblikovanje politike, ki bo slonela na nacionalnih vrednotah. Gre za tipični primer populizma, pri katerem se posameznik kot voditelj razglasi za tistega, ki dela vse za dobro ljudstva, v nasprotju z organi, ki niso izvoljeni (na primer sodišča in novinarji). Temu ustrezno je Fidesz zmanjšal moč vsem neodvisnim institucijam, ki so imele nadzor nad vlado. Čeprav stranka Fidesz polarizira ljudi, alternative v opoziciji še vedno ni, tako da analitiki napovedujejo, da bo Orbán najverjetneje dobil še en mandat. Se pa Orbán od nekaterih drugih populistov razlikuje po tem, da stremi k t. i. *Bürgerlichkeit* idealu, idealu trdega dela, družinskih vrednot in državljanske aktivnosti.³⁵

³² Jan Werner Müller: *The Hungarian Tragedy*, v: *Dissent*, pomlad 2011.

³³ Madžarski premier, ki je bil ubit leta 1956 v času madžarske revolucije.

³⁴ Mirovna pogodba, sklenjena leta 1920, s katero so zavezniki formalno končali prvo svetovno vojno s Kraljestvom Madžarske.

³⁵ J. W. Müller, nav. delo (2011).

Orbánove ideje so dobile podporo tudi na Poljskem. Leta 2015 je tako na predsedniških kot tudi na parlamentarnih volitvah slavila stranka Pravo in pravičnost (PiS) pod vodstvom Jarosława Aleksandra Kaczyńskiego. Stranka zagovarja tradicionalne poljske vrednote ter se ukvarja z moralnimi temami. Poleg tega pa se ji je na volitvah uspelo predstaviti z novimi kandidati. Največ glasov so ji namenili mladi, upokojenci in podeželani. Takoj ob prevzemu oblasti je stranka začela uresničevati svoj volilni program, ki je utemeljen predvsem na reševanju socialnih vprašanj. Poleg tega pa se je stranka lotila tudi precej spornejših institucionalnih reform ustavnega sodišča, javne uprave ter izenačitve položaja pravosodnega ministra s položajem državnega tožilca. Vse te zakone je sprejela hitro in brez javnih razprav v parlamentu. Ukrepi sami močno posegajo v neodvisnost teh institucij. Sporne so bile še menjave ustavnih sodnikov, ki jih niso želeli nastavit, vse dokler niso sami dobili pristojnosti nad njihovim imenovanjem, in ne več prejšnja vlada. Delo ustavnega sodišča je bilo tako več mesecev *de facto* onemogočeno. Vladajoča stranka si je prizadevala nastavit svoje kandidate, ki bi potem lahko zagovarjali politiko vlade tudi v sodni veji oblasti. Gre sicer tudi za nekakšen povračilni ukrep proti ustavnemu sodišču, ki je večkrat razveljavilo njihove zakone zaradi neustavnosti.³⁶ Sledili so še posegi v medije, s čimer si je vladajoča stranka zagotovila večji nadzor nad predvajano vsebino. Nacionalni mediji morajo tako poročati o temah nacionalne zgodovine in kulture ter o spoštovanju krščanskih vrednot. Mediji tako o nekaterih dogodkih preprosto ne poročajo več. Spremembe, ki jih uvaja nova oblast, so globoko zarezale v družbeno organiziranost, posebej če vemo, da je bila ob njeni izvolitvi volilna udeležba nizka (približno 50-odstotna). To pomeni, da je PiS v celoti gledano dobil le 19 odstotkov podpore, kar je za tako korenite spremembe zelo malo. Ob tem se nedvomno sproža vprašanje legitimnosti sprememb.³⁷

Čeprav so opisani ekscesi v obeh državah večinoma zelo podobni, obstaja med njima ena večja razlika. Oblast na Madžarskem namreč formalno spoštuje pravno državo, na Poljskem pa je tamkajšnja oblast ne. Na drugi strani je rešitev poljske krize, vsaj formalno, veliko lažje rešljiva. Poljska ima moderno ustavo in če bi bilo mogoče zopet zagotoviti, da bi se vlada ravnala po načelih in pravilih, ki jih ustava predpisuje, bi bil problem rešen. Za kaj takega lahko poskrbijo že volivci na naslednjih volitvah. Glede na množične demonstracije na Poljskem to niti ni tako nemogoče. Madžarska pa se na drugi strani kaže kot trši oreh, saj je Orbán že večkrat močno posegel v ustavo, tako da tega problema ne bo mogoče rešiti na tak način.³⁸ Na drugi strani se je Kaczyński izkazal

³⁶ Tomasz Tadeusz Koncewicz: Farewell to the Polish Constitutional Court, 9. julij 2016, <www.verfassungsblog.de/farewell-to-the-polish-constitutional-court/> (16. 10. 2017).

³⁷ M. Solska, nav. delo.

³⁸ Armin von Bogdandy: How to protect European Values in the Polish Constitutional Crisis, 31. marec 2016, <www.verfassungsblog.de/how-to-protect-european-values-in-the-polish-constitutional-crisis/>

za veliko bolj ideološkega kot Orbán. Čeprav se obnaša podobno kot slednji, je vedno pazil, da ni povzročal nesporazumov z EU. Doma je uveljavljal madžarsko predstavo neliberalne demokracije, v EU pa še naprej govoril o rasti in drugih Evropi všečnih stvareh ter se celo povezal z najožjim krogom Evropske ljudske stranke (EPP). Orbán je na drugi strani (ker je bil pač prvi) veliko pridobil s tem, da Evropejci dolgo niso vedeli, kaj se na Madžarskem pravzaprav dogaja. Zato tudi razmeroma dolgo nobeden ni ukrepal, prav tako pa ta tema ni bila na dnevnem redu niti politikov niti državljanov. Medtem pa se je že razvila evropska javnost in z njo občutek, da ni vseeno, kaj se dogaja znotraj EU.³⁹

Zanimivo je še, da se je v 19. in 20. stoletju veliko evropskih krščanskih demokratov opisalo kot neliberalne. To pa ni pomenilo, da niso znali razumeti pomena pravic v delujoči demokraciji. Niti niso verjeli, da so na primer ustavna sodišča nedemokratske ustanove. Liberalizem so namreč povezovali z individualizmom, materializmom in zelo pogosto tudi z ateizmom. V tem primeru gre za filozofsko prepričanje. Pri novodobnih neliberalcih pa gre za napad na same temelje demokracije, čeprav se radi skrijejo prav za to prvo razlago pojma, ob tem pa se še naprej razglašajo za demokrate. Njihova vključenost na Zahod jim omogoča spodbujanje mišljenja, da je demokracija domena nacionalnih vlad in da je pravzaprav EU tista, ki spodbuja in širi nedemokratski liberalizem. Dejstvo, da so novi avtokrati prišli na oblast na splošnih in svobodnih volitvah, jim ne daje legitimnosti za njihova prizadevanja pri spremembi celotnih političnih sistemov v njihov prid. Müller meni, da bi jih morali namesto neliberalen klicati to, kar res so – nedemokratski.⁴⁰

2.3. ZDRUŽENI V RAZNOLIKOSTI – ZAKAJ SPLOH UKREPATI? IN NOVI EVROPSKI STANDARD PRAVNE DRŽAVE

Glede obstoja kršitev najbolj temeljnih vrednot v posameznih državah članicah so komentatorji, mediji in politiki soglasni. Niso pa si vsi edini v tem, ali bi bilo proti njim res treba sprožiti tudi kakršenkoli postopek.⁴¹ Najprej se postavlja vprašanje suverenosti posameznih držav in koliko lahko EU in druge države članice vplivajo na njihovo notranjo ureditev. Odgovor na ta očitek lah-

(16. 10. 2017).

³⁹ Matthias Krupa, Heinrich Wefing in Ulrich Ladurner: Polen und Ungarn: Wie gefährlich sind diese Männer für Europa, Herr Timmermans? – Interview, v: Die Zeit, št. 19/20173, maj 2017, <www.zeit.de/2017/19/polen-ungarn-eu-kommission-frans-timmermans-viktor-orban-jaroslaw-kaczynski/komplettn-sicht> (16. 10. 2017).

⁴⁰ J. W. Müller, nav. delo (2011).

⁴¹ Jan Werner Müller: Safeguarding Democracy inside the EU – Brussels and the future of liberal order, v: Transatlantic Academy Transatlantic Paper, št. 5, 2012/13.

ko najdemo v smeri prostovoljnega pristopa države k evropski povezavi. Ob vstopu so države morale izpolnjevati določene pogoje in se zavezati, da bodo spoštovale zakone in vrednote evropske povezave.⁴² Če bi se država začela ravnati po popolnoma drugačnih vrednotah in standardih, ki ne bi imele prav nič več skupnega z evropskimi, bi lahko navsezadnje iz povezave tudi izstopila. Za kaj takega pa še ni bilo izkazanega interesa. Po britanskem (napovedanem) izstopu je tako tudi Orbán spremenil svojo retoriko in izjavil, da si Madžarska ne želi izstopa iz EU, temveč si jo želi reformirati.⁴³

Zelo ustrezen pa je pomislek, da vse dokler ne bo jasnih meril, kdaj naj se posamezen postopek sproži, bo odprto široko polje arbitrarnosti in s tem tudi večja verjetnost, da bodo sankcij prej deležne manjše oziroma manj pomembne države kot pa večje in pomembnejše.⁴⁴ EU se ob tem mogoče niti ne zaveda, da z neenakim obravnavanjem svojih članic pravzaprav sama krši vrednote, naštetih v 2. členu, v katerem je poleg demokracije zapisano tudi načelo enakosti. Dokaz, da pomislek ni neutemeljen, je sprožitev postopka proti Poljski, katere stranka je v evropskem parlamentu v opoziciji, in ne sprožitev postopka proti Madžarski, katere stranka je del EPP, torej vladajoče stranke. Ob tem velja omeniti še, da se države Zahodne Evrope obravnava drugače in bistveno mileje kot pa države Vzhodne Evrope, ki so ob bistveno manjših prestopkih deležne zelo močnih kritik, obsodb in pozivov k sprožitvi takih ali drugačnih sankcij.

Navsezadnje pa je močan pomislek tudi, da Bruselj zahteva izpolnjevanje evropskega standarda, ki ga pravzaprav ni. Prvi korak je v to smer naredila Komisija, s tem ko je v Okvirju pravne države prvič poskusila opredeliti eno temeljnih vrednot, zapisanih v 2. členu, in sicer kot že ime pove, institut pravne države.⁴⁵ Institut je opredelila kot hrbtenico vseh modernih ustavnih demokracij, saj zagotavlja skladnost z demokracijo in človekovimi pravicami. Njeno spoštovanje je tako predpogoj za zaščito vseh drugih temeljnih vrednot, naštetih v 2. členu, hkrati pa zagotavlja spoštovanje vseh pravic in obveznosti, ki jih nalagajo PEU, Pogodba o delovanju EU (PDEU)⁴⁶ ter mednarodno pravo. Pravna država je opredeljena s kar šestimi načeli:

⁴² Tako tudi na primer von Bogdandy, Kochenov in Müller.

⁴³ Georgi Gotev: Orbán: Hungary has no big issue with EU, it has a problem with Soros, objavljeno 27. aprila 2017, <www.euractiv.com/section/central-europe/news/orban-hungary-has-no-big-issue-with-eu-it-has-a-problem-with-soros/> (16. 10. 2017).

⁴⁴ J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁴⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, 19. marec 2014, <www.ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf> (18. 3. 2017) in aneks (11. marec 2014), <www.ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_annexes_en.pdf> (18. 3. 2017).

⁴⁶ Uradni list Evropske unije, C 202, 7. junij 2016.

1. načelo zakonitosti (vključno s transparentnim, pripisljivim, demokratičnim in pluralističnim postopkom sprejemanja zakonov),
2. pravna varnost,
3. prepoved arbitrarnosti izvršilne veje oblasti,
4. neodvisna in nepristranska sodišča,
5. učinkovita sodna presoja, vključno z učinkovitim varstvom temeljnih pravic, in
6. enakost pred zakonom.

Komisija je naredila tudi nekaj organizacijskih sprememb na področju varstva pravne države, in sicer je bil s tem namenom ustanovljen poseben direktorat, nad katerim bdi prvi podpredsednik Evropske komisije Frans Timmermans. Slednji poudarja, da lahko EU deluje le, če so temeljne vrednote spoštovane v vseh državah članicah. Čeprav si predvsem Poljska želi predstaviti, da gre pri teh vprašanjih predvsem za njeno notranje vprašanje, je postalo jasno, da ni tako. Dogajanje je preraslo notranje vprašanje in postalo evropsko. Zato je treba najti rešitev (tudi) na evropski ravni. Glede na to, da pa EU še ni federacija v pravem pomenu besede, je kljub vsemu prav, da imajo države članice glavno vlogo pri reševanju tega vprašanja. Razmišljanje slednjih je sicer še vedno pretežno v smeri, da se v notranje zadeve drugih članic ne gre preveč vtikati (na primer tudi tožb med državami članicami je na ravni EU zelo malo), je pa res, da lahko v zadnjem času opazimo spremembo pri tem razmišljanju. Opažam, da Evropa zopet postaja vrednota, o njej se je začelo govoriti tudi bolj pozitivno. Res je sicer nedvomno, da so si države med seboj prirejene in se zato hitro postavi vprašanje, katera je toliko poklicana, da lahko drugi govorijo, kaj je prav in kaj ne. Tudi z diplomatskega vidika je to precej nevhvaležno opravilo. Tudi lobiranje in zbiranje podpore za sankcioniranje za hrbtom članic ustvarja nemir med državami, hkrati pa je mogoče pričakovati, da bo potem ta država nedvomno na drugih področjih blokirala enotno delovanje članic. To bi zelo elegantno rešili, če bi težave naslovili z evropske ravni, kot z nadrejene instance. Nekaj mehanizmov je EU že razvila, ker pa je jasno, da obstoječi mehanizem ni popoln, v nadaljevanju predstavljam najprej, kaj je že na voljo in nekaj najboljših predlogov.

3. Kako nasloviti kršitve temeljnih vrednot na ravni EU? Kaj je na voljo in kaj bi bilo smiselno dodati?

3.1. PRIMERNOST 258. ČLENA PDEU OZIROMA 7. ČLENA PEU PRI NASLAVLJANJU SISTEMSKIH KRŠITEV

Pogosto je slišati, da EU nič ne naredi za zaščito vrednot oziroma če že kaj, pa vsekakor premalo. Očitana ji je birokratska neodločnost, ter da ji ni mar, vse dokler ni ogrožen enotni trg, ipd. Menim, da so taki očitki vsaj deloma neutemeljeni, saj je EU že naslovila posamezne kršitve s sprožitvijo 258. člena PDEU⁴⁷ in je bila pri tem tudi uspešna. Avtorji se strinjajo, da je ta člen primeren za naslavljanje posameznih oziroma konkretnih kršitev pogodb. Malo manj pa je ustrezen za naslavljanje strukturnih kršitev, ki vse izvirajo iz enega samega problema, kažejo pa se v obliki posameznih kršitev. Postopki za kaj takega trajajo preprosto predolgo, hkrati pa ne prinesejo optimalnih rešitev. Člen je bil na primer (uspešno) uporabljen v primeru Madžarske, in sicer glede že omenjenega upokojevanja sodnikov in medijskega zakona. V akademskih krogih so se pojavili predlogi, da bi člen postal ustrežnejši, tako da bi preprosto razširili njegovo področje uporabe.⁴⁸ Predlog ni bil uveljavljen, te zamisli pa niso podprli niti sodniki. Menim, da je tako tudi bolje, saj naj političnih vprašanj ne bi reševali na sodiščih oziroma, bolje, ne izključno na sodiščih. Menim, da zahtevajo taka vprašanja bolj celostno obravnavo. Pravo ne more odgovoriti na vsa vprašanja, lahko pa je pripomoček pri iskanju odgovorov. Pri najbolj temeljnih vprašanjih mora veljati širši družbeni konsenz, kar med drugim zahteva tudi politično rešitev.

To se je zdelo primerno tudi avtorjem Pogodb, ki so leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo uvedli poseben člen, tj. 7. člen PEU, ki je naslavljal prav take situacije, v katerih bi prišlo do kršitev temeljnih vrednot EU. Člen je bil razširjen leta 2003 s Pogodbo iz Nice kot odgovor na vstop avstrijskega skrajno desnega politika Haiderja v nacionalni parlament.⁴⁹ Vsebinsko pa člen predvideva dve

⁴⁷ Člen 258 PDEU: »Če Komisija meni, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, poda o zadevi obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe. Če zadevna država ne ravna v skladu z mnenjem v roku, ki ga določi Komisija, lahko slednja zadevo predloži Sodišču Evropske unije.«

⁴⁸ Kim Lane Scheppele: What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, november 2013.

⁴⁹ Razvoj člena je lepo opisan v: Wojciech Sadurski: Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider, v: Legal Studies Research Paper, št. 10/01, januar 2010.

vrsti situacij in odzivov nanje: prvi odstavek⁵⁰ govori o očitnem tveganju, da bi prišlo do kršitve vrednot iz 2. člena, drugi odstavek⁵¹ pa že govori o kršitvi. Kljub na papirju očitni ustreznosti člena za naslavljanje strukturnih kršitev, trenutno ta ni uporaben. Za to je večinoma zaslužen nekdanji predsednik Evropske komisije José Manuel Durão Barroso, ki je mehanizem neposrečeno poimenoval *nuclear option*.⁵² Posledica tega je, da je zdaj vsak, ki si drzne le predlagati njegovo uporabo, označen za nekoga, ki skoraj spodbuja k jedrskemu spopadu. Kljub temu pa ne smemo pozabiti, da je 7. člen predvsem odvrtačni pravni mehanizem, ki ščiti temelje EU, zato njegova uporaba še zdaleč ne bi pomenila katastrofe, če bi bil uporabljen pametno in pravilno.⁵³

V povezavi s 7. členom se pogosto govori o tem, da ga Bruselj ne želi sprožiti, bolj malo pa se jih obregne ob to, da so večinoma države članice tiste, ki se morajo odločiti, ali bo člen res sprožen, saj je v prvem primeru Svet EU, v drugem pa Evropski svet tisti, ki mora predlog tudi potrditi oziroma z njim soglašati. Timmermans pravi, da ne bo sprožal postopka zaradi sprožitve same, ob tem, da bo že na naslednji stopnji postopek zaustavljen, ker ne bo užival podpore članic. To ne bi imelo nobenega smisla, hkrati pa bi lahko škodilo ugledu EU. Po eni strani pa je tudi precej neodgovorno, da se v medijih na dolgo in široko razlaga, kako birokratski Bruselj omahuje pri sprožitvi sankcij in kako mu je vseeno, kaj se dogaja v Evropi, vse dokler deluje enotni trg, ko pa so pravzaprav za dokončno sprožitev postopka odgovorne države članice. Ne gre za birokratsko, temveč za politično omahovanje. Timmermans je sicer kritičen do članic zaradi njihovega omahovanja pri zavzetju resnejših stališč do Poljske in Madžarske, kljub temu pa pričakuje, da se bodo v kratkem vendarle opredelile glede svojih želja in pričakovanj v razmerju do dveh glavnih (oziroma medijsko najbolj izpostavljenih) kršiteljic ter jasno povedale, kakšno je njihovo mnenje o razmerah v obeh državah. Timmermans še ugotavlja, da je prisotno vsaj delno skrivanje držav članic za njim in Komisijo, saj je še vedno prisotno že omenjeno prepričanje, da se v notranje zadeve drugih članic ne bi smeli vmešavati. Je pa po njegovem mnenju čedalje več takih, ki so sprevidele, da v teh primerih ne gre nujno več samo za notranje vprašanje članic, temveč za evropsko vpraša-

⁵⁰ Prvi odstavek 7. člena PEU: »Na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Evropske komisije lahko Svet po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz člena 2. Pred takšno ugotovitvijo Svet zasliši zadevno državo članico, in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila.«

⁵¹ Drugi odstavek 7. člena PEU: »Evropski svet lahko na predlog ene tretjine držav članic ali Evropske komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2, potem ko je pozval zadevno državo članico, naj predloži svoje pripombe.«

⁵² Nagovor Barrosa leta 2012 na plenarni seji Evropskega parlamenta v Strasbourgu, <www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm> (14. 10. 2017).

⁵³ A. von Bogdandy, nav. delo.

nje, saj imajo njihova ravnanja posredno in neposredno posledice in vpliv na vso EU.⁵⁴ Kot primer naj navedem, da avtorski voditelj s svojim mnenjem vpliva na rešitve in pobude na evropski ravni, ki potem veljajo za vse Evropejce, kar pomeni, da je *de facto* njegov vpliv veliko širši kot zgolj znotraj meja njegove države.

Številni avtorji 7. člen predvsem kritizirajo in iščejo zgolj razloge, zakaj naj člen ne bi deloval. Nekateri ga kategorično zavračajo kot očitno neustreznega in neučinkovitega. Drugim se zdi premehak itd. Eden glavnih očitkov je, da je za njegovo sprožitev zahtevana zelo visoka stopnja soglasja.⁵⁵ V tem ne vidim problema samega po sebi. Glede na težo kršitev in na težo potencialnih sankcij je prav, da je prag postavljen visoko. Sicer bi bilo mogoče mehanizem sprožati prehitro, ali pa bi se uporabljal za politično šolanje posameznih držav članic. Vprašanje, ki se postavi, pa je, zakaj se države članice ne združijo in ukrepajo, ko vendar imajo informacije o tem, kaj se dogaja. Gre torej zlasti za politično odločitev in obstoj politične volje.⁵⁶ Če ni ne ene ne druge, tudi nižji prag ne bo prav veliko pomagal pri učinkovitosti 7. člena. Opozoriti se mi zdi vredno tudi, da drugi odstavek zahteva soglasje, prvi pa le štiri petine glasov članic. Že prvi odstavek pa omogoča kaznovanje države članice, in sicer z ugotovitvijo obstoja očitnega tveganja. Prvega odstavka številni očitno sploh ne obravnavajo kot resno sankcijo. Pa vendar je v mednarodnih odnosih in mednarodnem okolju ugled države pravzaprav vse, kar ta ima. In če je označena kot država, ki redno krši temeljne vrednote, bo dobila neki negativen prizvok. Res pa je, da to verjetno ne bo prineslo takojšnjih rešitev, vendarle pa ima lahko taka oznaka dolgoročno posledice.⁵⁷ Nazoren primer, kako na dožemanje posamezne države vpliva negativna reklama, sta ameriški predsednik Donald Trump in odnos sveta do ZDA v času njegovega predsedovanja. Čeprav sta se Poljska in Madžarska dogovorili, da bosta na vse poskuse EU pri njunem kaznovanju na tem področju dali veto, bi to kaj malo vplivalo na uporabo prvega odstavka 7. člena. Seveda pa njun dogovor bolj učinkuje pri uporabi drugega odstavka 7. člena, ki ima tudi večjo težo in posledice. V tem primeru drži mnenje Kim Scheppele, da bi bilo treba postopek sprožiti proti obema državama hkrati in s tem izničiti učinek veta.⁵⁸

⁵⁴ Prav tam.

⁵⁵ Glej na primer Wojciech Sadurski: Rescue Package for Fundamental Rights, 24. februar 2012, <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/> (16. 10. 2017).

⁵⁶ Glej na primer Carlos Closa, Dmitry Kochenov in J. H. H. Weiller: Reinforcing Rule of Law Oversight in the EU, EUI Working Paper RSCAS 2014/25.

⁵⁷ M. Krupa, H. Wefing in U. Ladurner, nav. delo.

⁵⁸ Kim Lane Scheppele: Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too, 24. oktober 2016, www.verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/ (16. 10. 2017).

3.2. UVEDBA DODATNEGA MEHANIZMA KOT KOREKTIV OZIROMA PREDHODNA FAZA 7. ČLENA

V Evropski komisiji so sprejeli dejstvo, da 7. člen v obliki, kot ga poznamo, ni primeren za naslavljanje takih situacij, zato so sprejeli dodatni mehanizem, ki bi bil sprožen pred uvedbo 7. člena, in sicer Okvir za zaščito načela pravne države ali mehanizem pred sprožitvijo 7. člena.⁵⁹ Okvir naslavlja tiste situacije, ki še niso tako hude, da bi sprožili 7. člen, vse pa kaže, da se v take lahko razvijejo. Nekateri Komisiji očitajo, da je s tem dobila več pristojnosti, kot ji pripada na podlagi Pogodb. Menim, da ni tako, saj Komisiji navsezadnje že 7. člen nalaga sprožitev postopka v primeru takih kršitev. Cilj je, da se ukrepa hitreje, predvsem pa dokler je situacije še možno rešiti brez hujših posledic in razmere še niso ušle izpod nadzora. V Komisiji so se odločili od vseh naštetih vrednot v 2. členu osredotočiti le na pravno državo. Gre pravzaprav za precej elegantno rešitev, saj z njo ni bilo potrebe po spreminjanju pogodb, s tem pa tudi ni bilo treba iskati (malo verjetnega) za spremembo pogodb potrebnega soglasja. Namen Okvirja je zapolnjevanje praznin oziroma je zamišljen kot nekakšna predhodna faza 7. člena. Nikakor pa ne gre za nadomestek ne 7. člena niti ne 258. člena PDEU. S slednjim lahko potekata tudi sočasno. Z Okvirjem se je vzpostavil jasen in predvidljiv tristopenjski sistem, ki vzpostavlja jasen standard glede sprožitve posameznih mehanizmov ter načina nadaljnjega ravnanja Komisije, hkrati pa naj bi zagotavljal tudi enako obravnavo vseh držav članic. Kaj točno bo *benchmark*, v besedilu sicer ni zapisano, je pa Barroso ob predstavitvi mehanizma govoril o resnih in sistemskih grožnjah.⁶⁰

Sam postopek bi bil aktiviran takrat, ko bi nastopili jasni kazalci, da je v posamezni državi članici pravna država sistemsko ogrožena (pasivno ali aktivno). Za posamezne kršitve še vedno ostaja odgovorna država sama, zato pri teh postopek tudi ne bi bil sprožen. Sprožen bi bil pri strukturnih kršitvah oziroma njihovem ogrožanju na primer ustavnopravne strukture, ločenosti vej oblasti, neodvisnosti in nepristranskosti sodstva.⁶¹ Preden Komisija sproži ustrezen postopek, mora najprej zbrati čim več podatkov o dejanskem stanju v državi. Te si lahko pridobi od različnih institucij, kot na primer od Beneške komisije ali pa od Agencije EU za temeljne pravice. To je zelo pozitivno, saj se tako izognejo podvajanju dela. Končno mnenje mora vendarle izdati Komisija sama. Končno mnenje ne more biti izdelano zunaj.⁶² Če je končna ocena, da gre za tveganje,

⁵⁹ Sporočilo za medije, Strasbourg, 11. marec 2014, <www.europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_sl.htm> (16. 10. 2017).

⁶⁰ Nagovor Barrosa, nav. delo.

⁶¹ EC Communication, nav. delo.

⁶² Glej na primer Dmitry Kochenov in Laurent Pech: Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, RSCAS, EUI Working Papers 2015/24.

se z državo članico odpre konstruktiven dialog tako, da se ji pošlje mnenje o pravni državi (angl. *Rule of Law Opinion*), ob tem pa se ji da možnost odgovora na mnenje in navedbe argumentov. Namen dialoga je, da obe strani skupaj poiščeta rešitev za nastalo situacijo. V celotnem postopku se pričakuje popolno sodelovanje članice, v nasprotnem primeru to negativno vpliva na končno oceno Komisije. Ob tem se kljub vsemu takoj odpre vprašanje, kaj če članica ne želi sodelovati. Komisija prisilnih sredstev namreč nima. Torej, če sodelovanja ni, nam pravzaprav celoten postopek odpade. Če se situacija ne izboljša, izda Komisija priporočila glede pravne države (angl. *Rule of Law Recommendation*) in jih tudi javno objavi, drugače kot pri medsebojni korespondenci. V njem so jasno navedeni razlogi za zaskrbljenost, postavljen pa je tudi časovni rok, v katerem mora članica odpraviti očitane kršitve in o tem obvestiti Komisijo. Komisija ima možnost podati tudi zelo natančna navodila glede svojih pričakovanj o odpravi kršitev. V naslednji – tretji – fazi Komisija spremlja dogajanje v državi članici in nadzoruje, če ta zadovoljivo sprejema njena navodila. Še vedno vse skozi dialog. Če se v določenem času še vedno nič ne zgodi, lahko sledi sprožitev 7. člena. Res pa je, da se to ne zgodi samodejno, kar posamezni avtorji prepoznavajo kot slabost postopka. Postopek je bil prvič sprožen proti Poljski leta 2016,⁶³ kjer so se pokazale vse njegove pomanjkljivosti. Med postopkom so vsi mediji že poročali o tem, da smo samo še korak pred sprožitvijo 7. člena, okoliščina, ki kot rečeno, v Okvirju ni nikjer zapisana. V postopek sta poleg Komisije in članice vpeta še Evropski parlament in Svet, saj sta o situaciji ves čas redno obveščena. Prav tako še vedno ni pravnega standarda glede tega, kaj sistematična grožnja je. To pa posledično pušča odprto široko polje diskrecije.⁶⁴ Čeprav v primeru Poljske dialog ni bil uspešen, se v EU še vedno nagibajo k temu, da bi take težave reševali z dialogom in ne s prevelikim eskaliranjem problema ter pretiravanjem s sankcijami.⁶⁵

Okvir sam ni mišljen kot sredstvo za dosego cilja, temveč je njegov namen, da je že sam po sebi dovolj verodostojen, da bo prinesel rezultate. Čeprav so nekateri Okvir že označili za še en nekoristen mehanizem von Bogdandy meni, da gre za prehitre ocene in da je treba mehanizmu dati čas. Bo pa za uspeh vsekakor potrebnega veliko političnega znanja in pravne domišljije. Gre pa po njegovem mnenju z ustanovitvijo tega mehanizma za korak v pravo smer.⁶⁶ Mehanizem najprej nudi možnost izvajanja velikega političnega pritiska s stra-

⁶³ Sporočilo za medije, <www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2644_en.htm> (16. 10. 2017).

⁶⁴ Dmitry Kochenov in Laurent Pech: From bad to worse? On the Commission and the Council's rule of law initiatives, 20. januar 2015, <www.verfassungsblog.de/bad-worse-commission-councils-rule-law-initiatives/> (16. 10. 2017).

⁶⁵ Chatnham House Rules.

⁶⁶ Armin von Bogdandy, Carlino Antpöhler in Michael Ioannidis: Protecting the EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework, v: MPIL Research Paper Series, št. 2016-04.

ni evropske javnosti (državljanov in ne institucij). Na drugi strani pa Kochenov in Pech novi okvir ocenjujeta kot premehak, hkrati pa kljub vsemu menita, da je primernejši kot vsakoletno sestankovanje Sveta EU na to temo,⁶⁷ katerega glavni adut je sicer *peer pressure*.⁶⁸

3.3. PREDLOGI ZA POVEČANJE UČINKOVITOSTI EU PRI VARSTVU TEMELJNIH VREDNOT

Ravnokar opisani mehanizmi so EU in državam članicam že na voljo, ker pa želenih rezultatov še vedno ni, številni menijo, da bi bilo treba mehanizme spremeniti ali pa jih vsaj prilagoditi. Menim, da je treba graditi na že obstoječem mehanizmu in da ne smemo rušiti vsega, kar je že bilo zgrajenega pred nami. Tako je mogoče hkrati ravnati po obstoječem sistemu in hkrati iskati nove rešitve. Prav tako ni nobene potrebe po kompliciranju in iskanju neštetih možnosti. Problem je treba nasloviti z željo, da se ga reši. Eden takih predlogov, ki je bil tudi v akademskih krogih zelo dobro sprejet, je Müllerjev predlog, ki bi odpravil problem nepreglednosti postopka, postavil bi jasne standarde in odpravil arbitrarnost pri sprožanju postopkov. Seveda glede na to, da gre *le* za predlog, ne moremo biti popolnoma prepričani v njegovo učinkovitost, pa vendar so argumenti na Müllerjevi strani. Njegova glavna teza je, da je treba zagotoviti redno spremljanje razmer v vseh državah članicah in potem tudi pravočasno ukrepati, in sicer ob prvih znakih resnih nepravilnosti.⁶⁹ Nekaj takih institucij sicer že imamo, kot na primer pod okriljem Sveta Evrope vse od padca komunizma delujočo Evropsko komisijo za demokracijo skozi pravo oziroma Beneško komisijo. Ideja, na kateri je utemeljena, je bila, da bo ta svetovalni organ novo nastalim državam v Srednji in Vzhodni Evropi (v letih 1991 in 1992) svetoval pri vzpostavljanju in krepitvi demokracije, predvsem tako, da se znotraj držav okrepijo pravne institucije in pravna država. Njena vloga danes ostaja enaka.⁷⁰ Gre za svetovalni organ, ki ga sestavljajo strokovnjaki s področja prava in politike, mnenja katerih pa niso zavezujoča (*soft power*), poleg tega pa se izdajajo samo na podlagi prošnje drugih organov Sveta Evrope ali države same.⁷¹

Kljub strokovnosti pa je Beneška komisija pravzaprav večinoma tiger brez zob. Ta problem s svojim predlogom odpravi Müller, ki predlaga ustanovitev posebne agencije, ki bi spremljala razmere v državah članicah in tudi pravo-

⁶⁷ D. Kochenov in L. Pech, nav. delo (2015).

⁶⁸ A. von Bogdandy, C. Antpöhler in M. Ioannidis, nav. delo.

⁶⁹ J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁷⁰ Člen 1 Revidiranega statuta Evropske komisije za demokracijo skozi pravo iz leta 2002.

⁷¹ Joakim Nergelius: *The Role of the Venice Commission in Maintaining the Rule of Law in Hungary and in Romania*, v: *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, 2015, str. 291–308.

časno sprožila primerne sankcije. Poimenuje jo Kobenhavska komisija. Predpostavke za uspešno delovanje so po njegovem mnenju predvsem razumevanje lokalnega okolja in sposobnost videti širšo sliko ter sorazmerno ukrepanje. Raven pravne države bi bilo treba meriti v vseh državah članicah in ne samo v tistih, ki naj bi bile bolj nagnjene h kršitvam. Agencija bi lahko preiskala situacijo v posamezni državi in sprožila različne sankcije, ki sicer ne bi bile take, kot so predvidene v 7. členu, ampak bolj v obliki denarnih kazni ali pa v odreku pridobitve denarnih sredstev EU. Müller je prepričan, da bi bil z ustanovitvijo nove agencije odpravljen tudi občutek države v postopku, da jo druge države napadajo (in obratno).⁷² Prednost pred Beneško komisijo je v tem, da v EU pogosto veljajo višji standardi kot pa v Svetu Evrope, katere članice so tudi države, ki (za zdaj) nimajo realnih možnosti, da bi opravile test za vstop v EU. Hkrati lahko komisija obravnava le posamezne kršitve, predlagana agencija pa bi imela holistični pristop in bi bila zato v položaju, ko bi lahko delovala celo preventivno, oziroma vsaj dovolj zgodaj ob prvih znakih kršitev in bi pravočasno sprožila potrebne mehanizme. Hkrati pa je Müller najbolj prepričljiv argument podal v obliki, da tako pomembno nalogo, kot je pričujoča, EU preprosto ne more *outsourcati* na zunanje institucije. Če je EU resna pri sankcioniranju, mora sankcije izreči sama in za njimi tudi stati. S tem si bo navsezadnje zvišala tudi ugled in jasno začrtala meje, ki jih ni dovoljeno prestopiti in še pomembneje, da glede kaznovanja kršitev misli resno. S tem bi sčasoma tudi dejansko nastal evropski standard, o katerem se veliko govori, nima pa še konkretne osnove. Ob rednem spremljanju bi se kmalu izrisali vzorci v posameznih državah in posledično v Uniji na splošno.⁷³

O Müllerjevem predlogu se je v akademskih krogih veliko razpravljalo. Tehen pomislek je na primer podal Komárek,⁷⁴ ki pravi, da res ni treba ustanavljati še ene agencije, zlasti zato ker ni nobenega zagotovila, da bo ta res delovala. Poleg tega je za ustanovitev nove agencije potrebno soglasje vseh članic, kar pa je trenutno verjetno nerealno. Težko je pričakovati, da bosta Poljska in Madžarska soglašali z agencijo, ki bo svoje postopke preizkusilo nad njima. Situacijo je treba rešiti učinkovito in po možnosti hitro, ustanavljanje nove agencije pa se lahko zavleče. Menim, da si nobeden ne želi izgovora, da krize v Evropi ni bilo mogoče preprečiti zaradi birokratskih ovir. Precej primernejša možnost je razširitev pooblastil že obstoječi agenciji EU – Agenciji za temeljne pravice (*Fundamental Rights Agency* – FRA).⁷⁵ Na drugi strani sicer von Bogdandy meni,

⁷² J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁷³ Jan Werner Müller: The Idea of Democracy Protection in the EU Revisited, 23. junij 2013, <www.verfassungsblog.de/the-idea-of-democracy-protection-in-the-eu-revisited/> (16. 10. 2017).

⁷⁴ Jan Komárek: The EU Is More Than A Constraint On Populist Democracy, 25. marec 2013, <www.verfassungsblog.de/the-eu-is-more-than-a-constraint-on-populist-democracy/> (16. 10. 2017).

⁷⁵ D. Kochenov in L. Pech, nav. delo (2015).

da bi bilo kljub temu bolje ustanoviti samostojno agencijo, saj naj administrativna enota, kot je FRA, zaradi pomanjkanja legitimnosti ne bi mogla podati političnega mnenja. Prav tako ne bi bilo v redu, če bi ustanovili odbor znotraj Komisije, saj naj bi mu že samodejno manjkala nepristranskost. Da bi preprečili preveliki demokratični primanjkljaj, pa bi bilo treba vključiti še Evropski parlament in Svet. Ob tem se hitro postavi vprašanje, ali se bo ob vključenosti toliko deležnikov sploh kaj premaknilo. Menim, da pri vsem tem le ne smemo pretiravati in da je treba, kdaj komu tudi zaupati, da bo korektno opravil svoje delo. Nedvomno je pomembno, da se izognemo občutku pristranskosti, kljub temu pa pri tem ne smemo pretiravati. Von Bogdandy je Müllerjev predlog nadgradil z idejo, da če bi prišlo do resnih kršitev v posamezni državi članici, bi agencija te rešitve objavila, s tem pa bi bil samodejno sprožen Okvir, od tod naprej pa bi zadevo prevzela Komisija. Pomembno pa je še – enako kot pri Beneški Komisiji – tudi tukaj zaposliti samo najsposobnejše strokovnjake in ljudi, ki razumejo lokalno okolje države, v kateri prihaja do kršitev.⁷⁶

Von Bogdandy je poudaril še eno zelo očitno dejstvo, in sicer da so pravzaprav vsi predlogi teoretikov izolirani. Ne gradijo namreč na že obstoječem, niti ne na predlogih drugih. Iščejo nove rešitve, so celo prepričani, da bodo delovale, hkrati pa gre še vedno samo za predloge, prav tako kot je predlog pravzaprav tudi sam 7. člen, saj nobeden ne ve, kako bi se člen obnesel v praksi. Nikjer ni zagotovila, da bodo predlogi res učinkoviti. Poleg tega pomisleka je treba upoštevati še, da postavljanje temeljev za nove institute zahteva soglasje, čas in denar. Situacije, ki se trenutno odpirajo kar ena za drugo, pa zahtevajo hitro ukrepanje. Zato von Bogdandy predlaga združitev političnega in pravnega mehanizma za zaščito vrednot EU. Gradi na Okvirju pravne države in Müllerjevem predlogu o vzpostavitvi Kobenhavnske komisije. Poleg teh dveh institutov pa postavi še t. i. obrnjeno *solange* teorijo, ki postavlja v ospredje posameznika (in s tem predpostavlja njegovo državljansko aktivnost) in mu daje možnost, da če delovanje vlade države članice vpliva na to, da sam *de facto* ne uživa več pravic, ki mu jih zagotavlja evropsko državljanstvo, lahko državo toži pred Sodiščem EU.⁷⁷

3.4. MOŽNOST AD HOC SANKCIJ

Kot možne rešitve se ponujajo še *ad hoc* sankcije. Slednje so bile na primer uporabljene proti Avstriji⁷⁸ v aferi Haider, tako da so bili prekinjeni vsi diplomatski odnosi. Kot možno se zdaj predlaga tudi, da bi članicam, ki kršijo temeljne

⁷⁶ A. von Bogdandy, C. Antpöhler in M. Ioannidis, nav. delo.

⁷⁷ Prav tam.

⁷⁸ W. Sadurski, nav. delo (2010).

vrednote, preprosto prenehali izplačevati kohezijska sredstva.⁷⁹ Nekateri si želijo, da bi že preden bi se sredstva dodelila posamezni članici, poleg že obstoječih pogojev presojalo tudi, ali država spoštuje pravno državo. Slednjemu predlogu nisem naklonjena, saj je ta rešitev preveč pisana z mislijo na Madžarsko in Poljsko, ki sta obe veliki prejemnici teh sredstev. Če predpostavljamo, da bi čez čas začela vrednote kršiti neto plačnica, ji ta ukrep ne bi predstavljal prav nobene sankcije. Stvar je drugačna, če bi šlo za *ad hoc* sankcijo, kar bi bilo bolj sprejemljivo. V tem primeru bi ravnali po načelu udari tam, kjer najbolj boli. Obe državi pa bi zato ta ukrep zagotovo močno občutili.⁸⁰

Poljska je na primer v času tranzicije široko odprla svoje trge tujemu kapitalu, s tem pa sčasoma postala močno vpeta v mednarodne in evropske trge. Z vstopom v EU leta 2004 je začela pridobivati še velike količine kohezijskih sredstev, ki so predvsem namenjena razvoju njenih manj razvitih regij. Gospodarstvo v državi cveti, evrska kriza se je praktično ni dotaknila, imajo tudi stabilen bančni sistem.⁸¹ Velik del proračunskega denarja je zato lahko namenjenega za izvajanje predvidenih politik, predvsem socialne politike, ki zavzema osrednji del programa stranke PiS. Če bi kohezijska sredstva odvzeli, bi to najbolj občutile manj razvite regije same (gre pravzaprav za vse regije, razen Varšave), močno pa bi vplivalo tudi na politiko poljske vlade. Ta bi morala prosto razpolagajoča sredstva prenakazati v te regije, saj bi sicer na eni strani upadla dinamika v gospodarstvu, na drugi strani pa bi sledil neizogiben porast nezadovoljnih državljanov oziroma volivcev. Ne smemo pozabiti, da je velik del volilne baze stranke PiS prav na podeželju. Ob vsem tem pa ne smemo pozabiti niti, da od vseh v Poljsko vloženih sredstev nimajo koristi samo Poljaki, temveč tudi vsa (tuja) podjetja in že omenjeni tuji vloženi kapital. V poročilu so med prednostnimi nalogami med drugim navedena izgradnja modernih transportnih in energetskega omrežij ter ustvarjanje podjetjem prijaznega okolja. Iz tega sledi, da je pravzaprav na koncu v korist vseh, da se država razvija, saj bi sicer sledil izpad dobička mnogim, ne le Poljakom. Po vsem napisanem si zato težko predstavljam, da bo ta sankcija tudi zares kdaj uporabljena.

⁷⁹ T. i. nemški predlog, glej: Germany to propose cutting funds to EU members that violate rule of law, objavljeno: 31. maj 2017, <www.euractiv.com/section/central-europe/news/germany-to-propose-cutting-funds-to-eu-members-that-violate-rule-of-law/> (16. 10. 2017). Predlog je predsednik Evropske komisije Juncker zavrnil. Glej: Juncker rejects German plan to tie EU funding to democracy, <www.ft.com/content/d1b69d8a-46cf-11e7-8519-9f94ee97d996> (1. 6. 2017).

⁸⁰ Poljska je največja neto prejemnica sredstev iz kohezijskega sklada. V obdobju 2014–2020 bo prejela 77,6 milijarde evrov, <www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/poland_en.pdf>. Madžarska bo v istem obdobju prejela 21,9 milijarde evrov, <www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/hungary_en.pdf> (13. 9. 2017).

⁸¹ Irene Hahn-Fuhr in Gert Röhrborn: Nur bedingt rechtspopulistisch, v: Internationale Politik, september/oktober 2017, št. 5, leto 72, str. 61–69.

Poleg tega pa so lahko učinki denarnih sankcij pravzaprav kontradiktorni, kakor bom pokazala v četrtem razdelku. Menim pa tudi, da bi težko argumentirali, da je s tem ukrepom kaznovana madžarska oziroma poljska vlada, ki sta sicer obe demokratično izvoljeni, saj bi posledice najbolj čutili ljudje. (To ločitev pa je mogoče narediti pri 7. členu, pri katerem je dejansko samo vlada tista, ki ne more glasovati). Nezadovoljstvo z Unijo bi se samo povečalo, nacionalne vlade bi nedvomno pridobile še večjo podporo, ostal pa bi tudi samo še eden od problemov, s katerimi bi se EU morala ukvarjati.

Ena od možnih *ad hoc* sankcij je tudi, da bi za članico ustvarili tako okolje, kot da ne bi bila več članica. To je še korak dlje, kot če bi ji vzeli kohezijska sredstva. Tukaj je možnih več ukrepov, na primer vnovična uvedba mejnih kontrol, carine ipd. Sama pa ne bi nikakor šla tako daleč, da bi državo iz EU izključila,⁸² saj menim, da EU ni organizacija, ki bi lahko neubogljivega člana preprosto izključila. Ob tem bi se odprlo še vprašanje, kdo bi se lahko pravzaprav odločil, kdaj izključiti članico, ter ali EU to sploh sme storiti, saj za to v Pogodbah ni ustrezne podlage. Tudi če bi državo res izključili ali pa samo suspendirali, bi problem ostal, v konkretnem primeru, v samem geografskem srcu Evrope in bi se bilo treba z njim ukvarjati tudi v prihodnje. Na to je mogoče gledati popolnoma pragmatično, in sicer dokler je članica znotraj povezave, obstaja bistveno več vzvodov v razmerju do nje, kot pa v razmerju do nečlanice. Podoben argument dajejo sicer tudi člani stranke EPP, in sicer v odgovor na očitke, češ zakaj Orbánove stranke preprosto ne izključijo iz svojih vrst. Odgovarjajo jim, da ne morejo nekoga izključiti zgolj zato, ker se z njim ne nujno strinjajo⁸³ in pa tudi zato, da ga imajo lahko pod nadzorom. Je pa vprašanje, ali to zadnje res deluje, saj nasprotniki trdijo, da ga pustijo na miru izključno za to, ker glasuje v parlamentu tako kot želi stranka.

V zvezi s strankami v Evropskem parlamentu se je pojavil še težko pričakovan predlog Evropske komisije o spremembi njihovega financiranja.⁸⁴ Predlog bo, če bo sprejet, spremenil pogoje financiranja predvsem za tiste politične stranke, ki so usmerjene protievropsko in ne spoštujejo vrednot, naštetih v 2. členu. Menim, da je tak ukrep dober, saj ni smiselno, da bi financirali tiste stranke, ki so usmerjene odprto protievropsko in je njihov cilj konec EU in ne na primer reformiranje EU. Glede na njihova močna čustva je pravzaprav čudno, da sploh sedijo v Evropskem parlamentu, vendarle pa je treba upoštevati tudi, da ne gre za prav nizka sredstva, zaradi česar je sedenje na dveh stolih nedvomno

⁸² J. W. Müller, nav. delo (2012/13).

⁸³ James Kirchick: EU Conservatives Have a Hungary Problem, 29. maj 2013, <www.spiegel.de/international/europe/hungarian-government-puts-european-conservatives-in-tough-spot-a-902620.html> (16. 10. 2017).

⁸⁴ Predlogjedostopenna:<www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/15/40/EU_154004/imfname_10744618.pdf>, 13. september 2017 (14. 10. 2017).

mamljivo. Timmermans pa ob tem poudarja, da predlog niti slučajno ne želi narekovati vsebine programov evropskih strank.⁸⁵ Menim, da je predlog bolj usmerjen na stranke, kot je UKIP, ne pa na stranke, kot je Fidesz. Ob vsem tem bi bilo nujno zagotoviti še, da pri odvzemanju in dodelovanju sredstev ne bi bilo samovoljnosti, temveč da se to zgodi šele, ko bi bila za to močna podlaga, na primer ko bi bil sprožen postopek po 7. členu.

Če se navežem še na zgoraj začeto misel, glede možnosti izključitve države članice, bi poudarila še naslednje. Kljub izključitvi države bo morala EU slej ko prej kot odgovoren regionalni akter vendarle posredovati. Problem bo namreč ostal evropski, pa če je članica v EU ali ne. Odvzem članstva bi celotno zadevo nedvomno samo še poslabšal, saj si lahko predstavljamo, da bi se v dotični državi vzbudila protievropska čustva, njihovi voditelji pa bi pri njihovem razpihovanju aktivno pomagali. Pomembno je poudariti tudi, da ni časa za iskanje nasprotnikov in sovražnikov. Stara celina tega pod nobenim pogojem res ne potrebuje več.

Kaznovanje članic odpre še en sporen vidik, in sicer države so si med sabo prirejene in ne podrejene. S čim je utemeljena upravičenost do kaznovanja? Z našo zaskrbljenostjo zaradi skupnega dobrega? Argument me ne prepriča. Seveda menim, da je nekaj treba narediti, da stvari ne uidejo predaleč. Menim, da je najboljša rešitev dialog, ki bo obema stranema prinesel sprejemljive rezultate. Pri analiziranju člankov in predlogov posameznih avtorjev imam občutek, da se na praktičnost oziroma občutljivost zadeve nekateri sploh ne ozirajo. Ni prav zahtevno pozivati k sankcioniranju nečesa, kar mi menimo, da je prav, vendar menim, da tako v praksi ne gre. S tem v mislih pa je treba ravnati pаметno in tudi taktično. Pravilno je treba komunicirati tako z javnostjo v državi kršiteljici kot tudi z javnostjo v drugih državah. Zaradi narave postopka se lahko zelo hitro vzbudijo močna protievropska čustva. Če bo EU uporabljala različna sankcioniranja držav, bo morala svoje ravnanje natančno utemeljiti in to tudi pravilno posredovati ciljni javnosti. Dvomim namreč, da bo povprečen državljan znal racionalno oceniti, da so sankcije proti njegovi državi dolgoročno pravilna odločitev. Bolj menim, da bi se vsi drugi počutili dobro, ker so končno naredili nekaj za zaščito liberalnega sveta, ob čemer pa seveda še vedno ostaja dvom o dejanski učinkovitosti sankcij.

Vse skupaj je precej kompleksnejša kot preprosto (deloma tudi populistično) pozivanje k sprožitvi sankcij za vsako ceno. Zavedati se je treba, da nobena trajna sprememba, vsiljena od v zunaj, ne more biti učinkovita. Spremembe morajo priti od znotraj. Torej, če EU ne more prav veliko doseči s sprožitvijo takih ali drugačnih sankcij, se mora problema lotiti pri vzroku in se vprašati, zakaj

⁸⁵ Anti-EU parties face funding cuts, 15. september 2017, <www.euobserver.com/institutional/139036> (14. 10. 2017).

do podpore avtoritarnim voditeljem pride. O tem več v naslednjem razdelku. Ni pa dovolj razčistiti samo, zakaj do tega pride, temveč tudi kaj lahko proti temu naredimo. Če bi to vprašanje rešili, se nam ne bi bilo treba ukvarjati z vprašanji, kot so, ali se EU sploh lahko vmešava, kako se najbolje odzvati, sankcije da ali ne ipd. Vsi do zdaj naštetih predlogi so pravzaprav le gašenje požara. Vzroka za njegov nastanek pa s tem nismo rešili. Probleme je treba reševati pri njihovem vzroku, če jih želimo resnično izkoreniniti.

4. Rešitev socialnih (in drugih) težav kot preventiva pred Orbánom in Kaczyńskim

Če želimo doseči trajno rešitev, je treba predvsem nasloviti vse tiste elemente, ki zagotavljajo delovanje demokracije. To pomeni predvsem dvoje: na eni strani je treba okrepiti vse bolj izginjajoči srednji sloj, na drugi pa je treba nekaj ukreniti proti vse bolj razslojeni družbi. Na Madžarskem je na primer očiten prepad med Budimpešto in preostalimi deli države, ki so precej revnejši in precej manj razviti kot prestolnica. Poleg tega je zanjo značilno, da sta tako najvišji kot tudi srednji sloj tenka, na drugi strani pa je zelo velik najnižji sloj.⁸⁶ Podobno, pa vendar bistveno bolje, je na Poljskem. Srednji sloj je prav tako razmeroma maloštevilen, vendar je trend že nekaj časa pozitiven.⁸⁷ Tako je predvsem zaradi izjemnega gospodarskega razvoja Poljske in že omenjenih številnih tujih vlaganj vanjo. To jasno podpira moje stališče, da bi oba navedena problema najlažje rešili tako, da bi zagotovili še dodatna vlaganja v državo. Del teh sredstev so nedvomno tudi evropska kohezijska sredstva. S tem v mislih postane predlog ukinitve dodatnih sredstev iz evropskega proračuna dolgoročno najmanj neučinkovit, če ne celo kontraproduktiven. Poleg odvzema možnost večje gospodarske povezanosti znotraj Evrope in večjega blagostanja med ljudmi, so posledica odvzema tudi negativna čustva posameznikov, ki se nedvomno obrnejo k tistim, ki jim ponujajo zaščito, to pa so lahko prav avtoritarni voditelji, saj imajo slednji največ podpore med tistimi, ki so v procesu globalizacije potegnili najkrajšo.⁸⁸

Poleg neposrednih vlaganj v državo in skrb za njen razvoj je treba pozornost usmeriti tudi na socialno politiko posamezne države. Res je, da so za sle-

⁸⁶ Albert Fruzsina, David Beáta, Kristóf Luca, Róbert Péter in Andrea Szabó: Mapping the Hungarian Class Structure, Institute for Political Science, Centre for Social Sciences Országház, 2014, <www.static.uni-graz.at/fileadmin/veranstaltungen/twenty-five-years-after/presentations/ClassMapGrazPRobert.pdf> (16. 10. 2017) in István György Tóth: In Search of the Middle Class, Hungary, november 2015, <www.researchgate.net/publication/284344689_In_search_of_middle_class_Hungary> (16. 10. 2017).

⁸⁷ Ismail Radwan: Avoiding the Middle Income Trap in Poland, 18. avgust 2014, <www.worldbank.org/en/news/opinion/2014/08/19/avoiding-the-middle-income-trap-in-poland> (16. 10. 2017).

⁸⁸ F. Solt, nav. delo.

dnjo sicer pristojne državne članice, EU pa bi kljub temu lahko pomagala tudi tako, da bi vzpostavila nove smernice, priporočila, spodbude ipd.

Drugi element, ki je potreben za delovanje demokracije, pa je želja ljudi, da demokracija res deluje. Treba je zagotoviti državljansko aktivnost širšega kroga ljudi. Če tega namreč ni, je, kakor pravi Judt, bolje, da bi se z vladanjem ukvarjal ožji krog ljudi, ki bi mu bilo mar, kot pa zdaj, ko se v teoriji ukvarjamo vsi, v bistvu pa pravzaprav nihče. Kot sem že navedla v prvem delu članka, demokracija ne pomeni samo volitev, ki se jih na primer v Srednji in Vzhodni Evropi udeležuje bistveno manj ljudi kot na primer na Nizozemskem, kjer je bilo na zadnjih volitvah več kot 80-odstotna udeležba.⁸⁹ Demokracija preprosto ni smiselna, če volivci nimajo namena sodelovati pri vodenju države. Poleg večje državljanske aktivnosti je treba zagotoviti še večjo angažiranost javnosti, medijev, intelektualcev in opozicije. Treba je ustvariti družbeno kulturo oziroma občutek, da je ljudem mar, kaj se dogaja. Angažiranost je mogoče doseči samo z večjim izobraževanjem ljudi. Ljudem je treba predstaviti, kaj demokracija je, kako deluje in kakšne so njene prednosti. Ne delam si utvar, da bo potem vse zanimalo, kaj se dogaja z državo, vendar pa bo verjetno odstotek teh ljudi večji. Menim tudi, da si ljudje ne želijo avtoritarizma *per se*, ker pa jih politika ne zanima, hkrati pa si želijo rezultatov oziroma boljšega življenja, pač podprejo tistega, ki se kaže kot najbolj prepričljiv. Avtorski vodja pa je tak že po definiciji, saj v nasprotju z demokratično izvoljeno vlado, ki mora pri skoraj vsaki odločitvi iskati zaveznitva in delati kompromise, se on(a) samo odloči.

Orbán se sprašuje, čigava skrb so evropske vrednote. Sam meni, da je to naloga ljudi in ne Bruslja.⁹⁰ Menim, da ima deloma prav. Seveda je treba pustiti, da ljudje sami izberejo, v kakšni državi živijo, kako želijo živeti in po kakšnih vrednotah se želijo ravnati. Vendar jim je treba dati možnost izbire, ki je na Madžarskem pravzaprav ni, saj je Orbán trenutno politično premočan in kot tak brez resne opozicije. Menim, da tudi namerno meša različne stvari med sabo in jih vse predstavlja pod enim pojmom, pod enim argumentom. Seveda vse, kar naredi, in vse, kar zagovarja, ni napačno. Orbán lahko pospešuje vrednote, kot jih želi znotraj svoje države, ljudje jim lahko sledijo ali pa jim ne. Navsezadnje je stvar posameznika, po kakšnih vrednotah se bo ravnal. Menim pa, da lahko EU glede najbolj temeljnih evropskih vrednot vendarle dvigne glas, opomni svojo članico, se z njo pogovori in jo po možnosti spravi nazaj v evropske okvire.

Vse bolj se kaže, da bo treba rešitev za krizo iskati v ljudeh in ne zgolj v Orbánu. Problem niti ni v Orbánu samem, je pa on vrh ledene gore. Cilj se tudi

⁸⁹ Na Nizozemskem slavi vladajoča stranka premierja Rutteja, 15. marec 2017, <www.rtvsllo.si/svet/nizozemskem-slavi-vladajoca-stranka-premierja-rutteja/417393> (16. 10. 2017).

⁹⁰ Orbánov govor na kongresu stranke SDS, 2. junij 2017, <www.sds.si/novica/viktor-orban-janez-jansa-je-neizprosen-demokrat-borec-za-svobodo-14040> (15. 6. 2017).

ni boriti proti njemu ter ga slikati kot sovražnika liberalne Evrope, kajti na njegovem terenu pod njegovimi pogoji EU ne more zmagati. Ubrati bi bilo treba drugačno taktiko in vključiti Madžare. Treba bi bilo stopiti mednje in si tam ustvariti priložnosti. Pri tem imam v mislih predvsem prikazovanje prednosti EU ter koliko imajo lahko od nje koristi. Mogoče bi lahko pojasnili tudi svojo plat zgodbe o trenjih z njihovo vlado. Kakorkoli že, postati pa morajo del javnega dialoga, s čimer se strinja tudi Timmermans. Orbán sicer ni nujno, da bo del rešitve na Madžarskem, del rešitve pa bodo nedvomno morali biti Madžari. Drugače ne bo šlo.⁹¹

Omeniti velja še, da glede na to, da se predstavlja za demokrata, bodo razpisane redne volitve in volivci bodo lahko takrat povedali, ali se z njegovim načinom dela res strinjajo ter kaj si mislijo o njegovem načrtu o spremembi režima v državi. Možnost političnega zasuka pa zahteva tudi obstoj možnosti izbire. Zato se bodo morali zamisliti ne samo volivci, temveč tudi politiki, civilne iniciative in drugi, ki lažje kot en sam posameznik dajo glas nestrinjanju s trenutno politiko in s tem podlago spremembam. Kot sem že zapisala, bodo spremembe morale priti od znotraj, tj. v državi, kajti če bodo vsiljene od zunaj, jih ljudje prav zato ne bodo sprejeli pozitivno, pa naj bodo še tako dobronamerne. Menim, da se je veliko pametneje kot boriti se proti Orbánu in proti Kaczyńskemu in proti njima podobnim, da zavzeti za demokracijo, svobodo in evropske vrednote.

5. Zaključek

Iskanje kratkoročnih rešitev brez razmisleka o posledicah dolgoročno ni vzdržno. Prav tako ni primerno niti pozivanje po ali denarnih sankcijah ali po takojšnji uporabi 7. člena brez večjega razmisleka o posledicah. Na kocki je več kot le spraševanje, ali je varstvo vrednot sploh smiselno. Mogoče je tudi, da se pod besedo vrednota ustvari napačen vtis, da se za kaj tako neoprijemljivega pa res ne spleča boriti in saj je vseeno, če kdo naredi kaj malo po svoje. Ampak ko ljudje gledajo Evropo od zunaj, predvsem države, ki si ji želijo pridružiti, in ljudje, ki tukaj iščejo boljšo prihodnost, v Evropi vidijo vrednoto, vidijo boljši način življenja, vidijo družbo, ki deluje. In dejansko Evropo samo vidijo kot vrednoto. Tudi Evropejci se moramo zavedati, kaj imamo in kaj smo dosegli. To zavedanje je treba razširiti, ga poglobiti ter ga zavarovati, saj nikakor ni samo-umevno. Evropa ni enako EU in menim, da Evrope ne bi smeli vedno reducirati samo nanjo, čeprav se prav skozi slednjo zdaj najbolj povezujemo. Pa vendar je ustanovitev EU ogromen dosežek, ki ga ne smemo ogrožati z nespametnimi potezami, ne z všečnim govorjenjem tako s strani samosvojih držav članic kot

⁹¹ M. Krupa, H. Wefing in U. Ladumer, nav. delo.

tudi s strani drugih držav oziroma institucij EU, niti ne z iskanjem nasprotnikov znotraj iste povezave. Smo v času, ko je bistveno, da Evropa drži skupaj. Svet se ne konča na našem pragu. Unija je v času svojega delovanja dosegla razmeroma močan ugled v svetu. Zato menim, da je treba na tem graditi in to tudi upravičiti. Hkrati pa menim, da bo EU sprva morala sama pri sebi doumeti in razčistiti, da lahko svoj vpliv in verodostojnost tako znotraj kot tudi zunaj svojih meja poveča le tako, da bo tudi sama spoštovala svoje vrednote. Predvsem menim, da je bistveno, da dana pravila in postavljeni standardi veljajo za vse enako.

V prehodnem obdobju bi bilo najbolje, da bi še naprej uporabljali obstoječ sistem varovanja temeljnih vrednot, hkrati pa bi na dosedanjih izkušnjah gradili novega. Zavedati se je treba, da EU ni končan projekt, temveč je projekt v nastajanju. Slednje pomeni, da ga je treba prilagajati, spreminjati, predvsem pa izboljševati. Ker gre za prvi tako obsežen projekt, se je treba zavedati tudi, da ne more biti popoln. Evropejci se ne moremo učiti na napakah drugih, lahko se učimo le na lastnih napakah. To pa je postopen proces, ki zahteva čas in izkušnje. Najboljši čas za spremembe so krize, ki osvetlijo področja, ki jim je treba v prihodnje nameniti dodatno pozornost.

Obstaja seveda možnost, da ima Orbán pri svojem mišljenju prav in da se bo sčasoma pokazalo, da je Madžarska zaradi te spremembe uspešnejša in da ljudje živijo bolje. Vendar izkušnje nas učijo, da se avtoritarni režimi niso izkazali kot najuspešnejši modeli vladanja. Zato je treba začeti reševati probleme pri njihovem izvoru, tj. v družbi. Najpomembnejše od vsega pa je vzdrževati in voditi dialog z državami, ki nekoliko odstopajo od nekega (nedoločenega) evropskega standarda. Če ga ne bo in bodo državi tako ali drugače rešitve vsiljene, bo imela ena stran vedno občutek poraženca, kar pa lahko vodi izključno v zamere. Timmermans meni, da se evropska družba počasi spet vrača k svojim temeljnim vrednotam. Pravijo, da šele, ko začneš izgubljeni oziroma ko nekaj izgubiš, začneš ceniti, kar imaš. Mogoče se je nam Evropejcem zgodilo enako. Evropa ni zgolj enotni trg, valuta in svoboda gibanja. Evropa so, kakorkoli obrnemo, naše vrednote. Ljudje, ki protestirajo na ulicah Varšave, Budimpešte in Bukarešte, ne protestirajo z mislimi na skupni trg oziroma na Komisijo, temveč zato, ker jim evropska zastava nekaj pomeni, in pomeni vrednoto.⁹²

⁹² M. Krupa, H. Wefing in U. Ladumer, nav. delo.

Obnova upravnega postopka zoper sklep

Bruna Žuber*

1. Uvod

V 158. členu Ustave Republike Slovenije¹ je določeno, da je mogoče pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo, odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenem z zakonom. V upravnem postopku je namen te določbe zagotoviti trdnost in stabilnost upravne odločbe, izključiti negotovost glede pravic in obveznosti, ki iz odločbe izhajajo, posledično pa s tem zagotoviti splošno predvidljivost in pravno varnost.²

Praviloma se lahko pravnomočno urejeno razmerje odpravi, razveljavi ali spremeni z izrednimi pravnimi sredstvi. Niti Evropska konvencija o človekovih pravicah³ niti naša Ustava ne določata zahteve po uvedbi izrednih pravnih sredstev v upravnih ali v sodnih postopkih. Zato bi bilo načeloma povsem skladno z zahtevami varstva temeljnih človekovih pravic, če pravna ureditev upravnega postopka sploh ne bi poznala nobenega izrednega pravnega sredstva. Na drugi strani iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča izhaja, da če je posamezno izredno pravno sredstvo predvideno in na voljo stranki, dostop do takega izrednega pravnega sredstva ne sme biti nerazumno omejen.⁴

* Univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, asistentka za področje upravnega prava in javnega prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

¹ Uradni list RS/I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13, 47/13 in 75/16 – UZ70a.

² B. Grafenauer, J. Breznik, nav. delo (2009), str. 579.

³ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

⁴ Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Edificaciones March Gallego S. A. proti Španiji* z dne 19. februarja 1998 in sodbo v zadevi *Liakopoulou proti Grčiji* z dne 24. maja 2006. Prim. tudi:

Procesni zakoni, ki urejajo izredna pravna sredstva pri nas, določajo procesna pravila za izpodbijanje aktov v postopkih z izrednimi pravnimi sredstvi glede na naravo posameznega postopka, zato so razlike v pravilih zlasti pri dispozitivnosti ali oficialnosti pravnega sredstva, pristojnosti za odločanje, izpodbojnih razlogih in rokih ter obsegu posega. Procesni zakoni urejajo nastop pravnomočnosti in izredna pravna sredstva različno razvejano. Največ izrednih pravnih sredstev opredeljuje Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP),⁵ razlog za tako široko urejanje izrednih pravnih sredstev pa je v tem, da predmet upravnega postopka ni le zaščita strank, temveč tudi javnega interesa.⁶ ZUP pozna naslednja izredna pravna sredstva: obnova (ponovitev) končanega upravnega postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev izvršljive odločbe in izrek odločbe za nično (nulifikacija odločbe).

V praksi je obnova postopka eno najpogostejše uporabljenih izrednih pravnih sredstev v upravnem postopku.⁷ Upravni postopek je mogoče obnoviti, če sta izpolnjena dva temeljna pogoja. Prvi je, da je bil upravni postopek končan z dokončno odločbo, torej s tako odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva. Drugi pogoj je, da je podan razlog za obnovo postopka (obnovitveni razlog).⁸ Pri obnovi postopka gre za to, da se vnovič izvede postopek, ki je bil v konkretni upravni zadevi končan z izdajo dokončne odločbe. Izredno pravno sredstvo obnove postopka je usmerjeno v izdajo nove in drugačne odločbe v upravni zadevi, ki je bila predmet končanega upravnega postopka. Nova odločba temelji na novo ugotovljenem dejanskem stanju in je za stranko lahko ugodnejša od prejšnje odločbe, lahko pa je tudi manj ugodna. Z novo odločbo se lahko pusti v veljavi tudi prejšnja odločba, če se dejansko stanje v obnovi postopka ni v ničemer spremenilo.⁹

Cilj članka je raziskati, v katerih primerih je treba dovoliti obnovo postopka, če se postopek ni končal z izdajo odločbe, temveč s sklepom. Članek podrobno analizira sodno prakso, ki se nanaša na obnovo postopka zoper sklep, in se do nje kritično opredeljuje. Članek vzpostavlja vsebinska merila presoje, kdaj je zoper posamezen sklep treba dovoliti obnovo postopka, in se opredeljuje do

odločba Ustavnega sodišča št. Up-736/04 z dne 9. novembra 2006 in E. Kerševan, nav. delo (2012), str. 19–21.

⁵ Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

⁶ Prim: L. Šturm (ur.), nav. delo (2011), str. 1408.

⁷ Na letni ravni je postopkov obnove upravnega postopka v Sloveniji okoli deset tisoč. Vseh postopkov skupaj je okoli deset milijonov. O tem glej: I. Koprč, P. Kovač, V. Đulabić in J. Džinić, nav. delo (2016), str. 104.

⁸ Širše o pogojih, postopku in razlogih obnove upravnega postopka glej: E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 428–452. Glej tudi T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), nav. delo (2004), str. 699–738; in B. Kavčič, nav. delo (2003), str. 11–13. Prim. tudi T. Jerovšek, nav. delo (2011), str. 115–137; ter P. Kovač in M. Remić, nav. delo (2007), str. 8–10.

⁹ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 428.

vprašanja, ali stališče, da obnova zoper sklep v načelu ni dovoljena, pomeni nerazumno omejitev dostopa do pravnega sredstva.

2. Vrste sklepov v upravnem postopku

V upravnem postopku z vidika dovoljenosti obnove postopka kot izrednega pravnega sredstva glede na pravno naravo razlikujemo dve skupini sklepov:

- procesni sklepi,
- akti, ki so poimenovani sklepi, po vsebini pa so odločbe.

Procesni sklepi v upravnem postopku so posebna vrsta izdanega posamičnega pravnega akta. Z njimi se odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na upravni postopek, in tudi o tistih vprašanjih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo upravnega postopka in se o njih ne odloča z odločbo.¹⁰ S sklepom se urejajo formalnopravna razmerja v upravnem postopku in zaradi tega s sklepom ni mogoče odločiti v upravni zadevi, ki je glavno vprašanje oziroma predmet postopka.¹¹ Procesni sklepi ne oblikujejo ali spreminjajo pravnega položaja oseb, prav tako pa tudi ne ugotavljajo pravnih razmerij in pravnih dejstev.

Procesne sklepe lahko glede na učinke, ki jih imajo na tek upravnega postopka, delimo v dve skupini.¹² V prvo skupino uvrščamo procesne sklepe, s katerimi se upravni postopek konča, tj. s sklepe o zavrženju vloge¹³ in sklepe o ustavitvi postopka.¹⁴ V drugo skupino štejemo vse druge procesne sklepe, s katerimi se odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na postopek oziroma se z njimi

¹⁰ Prim. 226. člen ZUP.

¹¹ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 343.

¹² Bolj poznana delitev sklepov je delitev na sklepe, s katerimi se odloča o vprašanjih, ki zadevajo postopek, in na sklepe, s katerimi se odloči o vprašanjih, ki se pojavijo kot postranska vprašanja v zvezi z izvedbo upravnega postopka, o njih pa se ne odloča z odločbo. Več o tej delitvi glej E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 343 in 344.

¹³ Vloga se lahko s sklepom zavrže zaradi nepristojnosti (četrti in peti odstavek 65. člena ZUP), zaradi formalnih pomanjkljivosti (drugi odstavek 67. člena ZUP) in zaradi neizpolnenosti procesnih predpostavk za odločanje (prvi odstavek 129. člena ZUP). Treba je še pojasniti, zakaj sklep o zavrženju vloge uvrščamo v skupino sklepov, s katerimi se postopek konča. Glede na določbo drugega odstavka 127. člena ZUP je namreč upravni postopek na zahtevo stranke uveden (začet) z dnem vložitve zahteve stranke, če ne gre za primere iz 129. člena tega zakona. *A contrario* to pomeni, da v primeru neizpolnenosti pogojev iz 129. člena ZUP upravni postopek sploh ni bil začet, posledično pa v ožjem smislu ne moremo govoriti niti o ustavitvi niti o končanju postopka. Kljub temu je treba šteti, da tak sklep v razmerju do stranke pomeni končanje postopka uveljavljanja njene zahteve v upravnem postopku na prvi stopnji. Vloga se lahko s sklepom zavrže na primer zaradi nepristojnosti (četrti in peti odstavek 65. člena ZUP), zaradi formalnih pomanjkljivosti (drugi odstavek 67. člena ZUP) in zaradi neizpolnenosti procesnih predpostavk za odločanje (prvi odstavek 129. člena ZUP).

¹⁴ Upravni postopek se lahko s sklepom ustavi zaradi umika zahteve (prvi odstavek 135. člena ZUP), zaradi sklenjene poravnave (peti odstavek 137. člena ZUP), ker stranka ni predložila dokazila, da je pri pristojnem organu zahtevala uvedbo postopka o predhodnem vprašanju (tretji odstavek 151. člena ZUP), ker stranka ni prišla k ustni obravnavi (tretji odstavek 161. člena ZUP), ker je stranka med postopkom umrla ali

odloči o vprašanjih, ki se postavijo kot postranska vprašanja v zvezi z izvedbo postopka.¹⁵

Sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe, delimo v dve skupini. V prvo skupino spadajo sklepi, ki so po svoji vsebini odločbe in bi tudi morali biti skladno z zakonskimi določbami poimenovani odločba. Gre torej izključno za primere, pri katerih pride do zmote pri poimenovanju posamičnega akta, po vsebini pa ni nobenega dvoma, da gre za odločbo. V drugo skupino uvrščamo sklepe, pri katerih sicer ni prišlo do napake pri poimenovanju, saj so glede na zakonske določbe ustrezno poimenovani, dejansko pa z njimi ni bilo odločeno o procesnih vprašanjih, temveč o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi posameznika. Za te sklepe bi bilo v izogib dvomom o njihovi pravni naravi nomotehnično ustrežneje, če bi bili poimenovani drugače.

3. Prepoznavanje pravne narave akta, ki je poimenovan sklep

Opredelitev pravne narave akta, ki je poimenovan sklep, in njegova uvrstitev v eno od zgoraj navedenih kategorij, je osnova za pravilno presojo o tem, ali je zoper konkreten sklep dovoljena obnova postopka.

Glede na določbo prvega odstavka 260. člena ZUP se lahko obnovi postopek, ki je bil končan z odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva (dokončna odločba v upravnem postopku). Pri tem z izrazom odločba ni mišljen samo akt, ki je bil izdan v obliki odločbe, temveč vsak akt organa, s katerim je bilo nedvoumno meritorno odločeno o pravici ali obveznosti stranke. Odločba kot pravni akt učinkuje na pravna razmerja stranke, tako da jih ustanavlja, spreminja ali ukinja (konstitutivna odločba) ali pa tako, da le potrdi ustreznost obstoječih pravnih razmerij ali pa jih vzdržuje nespremenjene (deklarativna odločba).¹⁶ Če neki akt ni bil izdan v obliki odločbe, pa bi moral biti, je to pokazatelj, da pri njegovi izdaji niso bila upoštevana pravila postopka, česar posledica je lahko sicer morebitna nezakonitost akta.¹⁷ Kljub

prenehala (pravna oseba), po naravi stvari pa postopka ni mogoče nadaljevati (četrti odstavek 50. člena ZUP).

¹⁵ Na primer sklep o združitvi v en postopek (tretji odstavek 130. člena ZUP), sklep, s katerim se ne dovoli razširitve ali spremembe zahtevka (tretji odstavek 133. člena ZUP), sklep o preinitvi postopka (prvi odstavek 153. člena ZUP), sklep o izločitvi uradne osebe (38. in 39. člen ZUP), sklep, s katerim se zavrže ali zavrne predlog za vrnitev v prejšnje stanje (106. in 107. člen ZUP), sklepi, vezani na vzdrževanje reda med postopkom (na primer 112. člen ZUP), sklepi, vezani na vprašanja zastopanja stranke (na primer 52. člen ZUP), sklep o stroških postopka (118. člen ZUP), sklep o dovolitvi izvršbe (prvi odstavek 290. člena ZUP).

¹⁶ T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), nav. delo (2004), str. 570.

¹⁷ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 306.

temu pa pomanjkljivost v poimenovanju akta ne more povzročiti, da odločba sploh ne bi obstajala.¹⁸

Pri opredeljevanju, ali gre v konkretnem primeru za procesni sklep ali sklep, ki je po svoji vsebini odločba, je bistvena odločitev, ki je vsebovana v izreku spornega akta, ne pa njegova obrazložitev.¹⁹ O sklepu, ki je po svoji vsebini upravna odločba, govorimo v primerih, ko gre za konkretni, posamični pravni akt, ki se nanaša na konkreten primer ali na določeno število primerov, njegov cilj pa je povzročiti neposreden učinek v pravicah ali obveznostih posameznika ali pravne osebe (stranke) v upravnem postopku. V vseh drugih primerih govorimo o procesnih sklepih.

4. Obnova upravnega postopka zoper procesne sklepe

Če se upravni postopek ni končal z izdajo odločbe, temveč s procesnim sklepom, ZUP ne dopušča obnove postopka.²⁰ Ker torej obnova postopka ni mogoča glede procesnih sklepov, s katerimi se postopek konča, mora še toliko bolj veljati, da obnova postopka ni dovoljena tudi glede vseh drugih procesnih sklepov, ki se izdajajo v upravnem postopku in se z njimi upravni postopek ne konča. Zaradi takega enoznačnega stališča o nedovoljenosti obnove zoper procesne sklepe se zdi, da v praksi ne bi smelo prihajati do spornih vprašanj, vezanih na dovoljenost obnove postopka zoper sklep. Analiza sodnih odločb nasprotno pokaže, da so v sodni praksi različna vprašanja dovoljenosti obnove upravnega postopka zoper sklep obravnavana razmeroma pogosto. Velika večina sodnih odločb sicer dosledno spoštuje stališče, da zoper procesne sklepe obnova postopka ni dovoljena, kljub temu pa ni mogoče spregledati nekaterih izjem, ki so v nadaljevanju posebej poudarjene in obravnavane.

4.1. PROCESNI SKLEPI, S KATERIMI SE POSTOPEK KONČA

Če se najprej ozremo na procesne sklepe, s katerimi se upravni postopek konča, ugotovimo, da vprašanje o dovoljenosti obnove postopka zoper sklep, s katerim je bila vloga zavržena, v sodni praksi ne odpira posebnih vprašanj in

¹⁸ Vsak akt pristojnega organa, s katerim je bilo meritorno odločeno o kakšni pravici ali obveznosti stranke v upravni zadevi, tudi če je bil izdan na primer v obliki obvestila, dopisa ali sklepa je po vsebini odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku. Velja pa seveda tudi obratno, kar pomeni, da dopis, v katerem ni bilo odločeno o zahtevi stranke, ni odločba. O tem glej na primer sodbo Upravnega sodišča I U 1515/2013 z dne 9. januarja 2014. Za carinske postopke glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 512/2006 z dne 4. septembra 2008.

¹⁹ Sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 951/2005 z dne 28. septembra 2005. Glej tudi: M. Pavčnik, nav. delo (2015), str. 420–421.

²⁰ Prim. prvi odstavek 260. člena ZUP, glej tudi: E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 429.

da je jasno, da zoper tak sklep obnova postopka ni dovoljena.²¹ Podobno lahko ugotovimo tudi glede sklepa o ustavitvi upravnega postopka, saj je Vrhovno sodišče v več zadevah zavzelo stališče, da procesni sklep, s katerim je odločeno o ustavitvi upravnega postopka, že po sami naravi stvari ne predstavlja takega dokončnega akta, glede katerega bi bila mogoča obnova.²² Nasprotno stališče od predstavljenega je iz sodne prakse nekaj časa izhajalo glede sklepa o ustavitvi inšpekcijskega postopka, za katerega je veljalo, da pravila o nedovoljenosti obnove zoper tak sklep ni mogoče absolutno upoštevati. V zvezi s sklepom o ustavitvi inšpekcijskega postopka so sodišča sprva štela, da je zoper njega možno predlagati obnovo postopka, saj naj bi bila ustavitev postopka ukrep inšpektorja, ki lahko poseže v pravice, dolžnosti ali pravne koristi posameznika.²³ Povod za tako stališče sodne prakse je treba pripisati *obiter dictum* odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) št. Up-2411/06 z dne 22. maja 2008, kjer je bilo med drugim navedeno, da mora inšpekcijski organ presoditi, ali njegova odločitev o končanju inšpekcijskega postopka lahko prizadene pravne koristi stranskega udeleženca v postopku, in svoje stališče glede njegove udeležbe v postopku tudi ustrezno utemeljiti.²⁴ Da je bila prav ta odločba Ustavnega sodišča povod za zavzeto stališče Upravnega sodišča o tem, da je treba v nekaterih primerih dopustiti obnovo postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka, potrjuje besedilo obrazložitve sodbe Upravnega sodišča št. I U 1833/2010 z dne 17. novembra 2011, v kateri je sodišče razloge odločitve opiralo tudi na citirano odločbo Ustavnega sodišča. Do preobrata v stališču sodne prakse glede dovoljenosti obnove postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka je prišlo s sklepom Vrhovnega sodišča št. X Ips 209/2015 z dne 5. oktobra 2016, v katerem je Vrhovno sodišče navedlo:

»Sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka ne oblikuje ali spreminja pravnega položaja oseb, prav tako pa tudi ne ugotavlja pravnih razmerij in pravnih dejstev. Zato navedeni sklep v skladu z zakonsko ureditvijo ne more dobiti učinka materialne dokončnosti in pravnomočnosti. Obnova kot izredno pravno sredstvo pa je že po svojem bistvu namenjena spremembi dokončno

²¹ Vprašanje dovoljenosti obnove postopka zoper sklep o zavrženju vloge se je v sodni praksi pojavilo večkrat, in sicer zlasti v povezavi z dovoljenostjo obnove postopka zoper sklep o zavrženju vloge za denacionalizacijo. Jasno stališče o tem, da obnova postopka zoper sklep, s katerim je bila vloga za denacionalizacijo zavržena, ni dopustna, je Upravno sodišče zavzelo na primer v sodbah št. I Up 951/2005 z dne 28. septembra 2005, U 2277/2002 z dne 17. septembra 2003 in U 839/2005 z dne 22. novembra 2005. Stališče o tem, da postopka, ki je bil končan s sklepom, ni mogoče obnoviti ne glede na razlog, zaradi katerega je bil zahtevak za denacionalizacijo zavržen, je zavzelo tudi Vrhovno sodišče v sodbi št. I Up 1234/2003 z dne 16. februarja 2005.

²² O tem glej naslednje zadeve Vrhovnega sodišča: sklep X Ips 133/2009 z dne 8. julija 2009, sodba I Up 237/2005 z dne 20. aprila 2005 in sodba I Up 75/98 z dne 14. februarja 2001.

²³ Prim. sodba Upravnega sodišča I U 1833/2010 z dne 17. novembra 2011.

²⁴ O tem glej 12. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. Up-2411/06 z dne 22. maja 2008, Uradni list RS, št. 59/08.

oziroma pravnomočno urejenih upravnopravnih razmerij, pri katerih pravic ali pravih interesov strank (oziroma javnega interesa) ni mogoče varovati v novem upravnem postopku oziroma v drugem sodnem postopku.«²⁵

Citiran sklep Vrhovnega sodišča je nedvomno vzpostavil in hkrati poenotil stališča sodne prakse glede obnove postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka. Od sprejema predstavljenega sklepa naprej velja, da tudi inšpekcijskega postopka (tako kot vse druge upravne postopke), ki je bil končan s sklepom o ustavitvi postopka, ni mogoče obnoviti, saj gre za tipičen procesni sklep, zoper katerega obnova ni dopustna. S stališčem, ki ga je zavzelelo Vrhovno sodišče v navedeni zadevi, se je treba v celoti strinjati. Morebitni pobudnik inšpekcijskega postopka oziroma morebitni stranski udeleženec v inšpekcijskem postopku²⁶ z odločitvijo inšpektorja o ustavitvi postopka ne moreta biti prizadeta v svojem pravnem položaju. S sklepom o ustavitvi namreč ni bilo odločeno o zahtevi ali interesu stranskega udeleženca, temveč o tem, da ne obstaja javni interes za vodenje inšpekcijskega postopka. Z uveljavljanjem pravnih sredstev zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka bi lahko morebitni pobudnik inšpekcijskega postopka oziroma morebitni stranski udeleženec zgolj postavljala trditve, da je nadaljevanje inšpekcijskega postopka v javnem interesu in da inšpektor obstoja javnega interesa ni ustrezno presodil. Ker pobudnik oziroma morebitni stranski udeleženec v inšpekcijskem postopku nista legitimirana varovati in uveljavljati javnega interesa, dopuščanje obnove postopka zoper sklep o ustavitvi postopka ne bi bilo ustrezno. Skladno z določbo 5. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)²⁷ inšpekcijskega postopka samo zaradi varstva zasebnega interesa ni mogoče niti začeti niti voditi, presoja o tem, ali obstaja javni interes, pa je izključno v presoji inšpektorja.²⁸

4.2. DRUGI PROCESNI SKLEPI

Skladno z določbami ZUP je obnova postopka dovoljena le v zadevah, ki so končane z dokončno upravno odločbo.²⁹ Že na podlagi te določbe bi moralo biti jasno, da zoper vse druge procesne sklepe v upravnem postopku, s katerimi se postopek ne konča, obnova postopka v nobenem primeru ne bi smela biti dovoljena. Obnova postopka je namenjena spremembi dokončno ali pravnomočno urejenih razmerij, to pa pomeni, da v situacijah, ko uprav-

²⁵ Tč. 10 obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. X Ips 209/2015 z dne 5. oktobra 2016.

²⁶ Že po naravi stvari je jasno, da zavezanec ne bi predlagal obnove postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka, saj mu je v korist.

²⁷ Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

²⁸ Širše o načinu varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov v inšpekcijskem postopku glej: P. Kovač (ur.), nav. delo (2016), str. 98 in nasl. Glej tudi 11. točko obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. X Ips 209/2015 z dne 5. oktobra 2016.

²⁹ Prvi odstavek 260. člena ZUP.

ni postopek še teče in ni končan, pravzaprav niti ni česa obnoviti. Kljub temu v sodni praksi zasledimo zanimive odločitve tudi glede dovoljenosti obnove postopka zoper take sklepe. Tako je na primer Upravno sodišče v sodbi št. II U 230/2014 z dne 17. decembra 2014 odločilo, da sklep o izvršbi za izterjavo denarne kazni v postopku izvršbe nedenarne terjatve s prisilitvijo, izdan na podlagi drugega odstavka 298. člena ZUP, ni akt, glede katerega bi bilo mogoče obnoviti postopek. V obrazložitvi sodbe je navedlo, da ZUP v poglavju, v katerem ureja izvršbo, nima posebnih določb o izrednih pravnih sredstvih, zato je treba uporabiti določbe ZUP, po katerih pa obnova postopka zoper tak sklep ni dovoljena. S predstavljeno odločitvijo se strinjam, prav tako ni česa dodati njeni argumentaciji. V sodbi in sklepu št. I Up 1034/2002 z dne 25. novembra 2004 se je Vrhovno sodišče opredelilo do dovoljenosti obnove postopka zoper sklep o zavrženju predloga za obnovo postopka.³⁰ Po presoji Vrhovnega sodišča tak sklep že po svoji naravi ni dokončen akt, glede katerega bi sploh bila mogoča obnova postopka.

Tudi za sklep o prekinutvi upravnega postopka bi morale brez izjem veljati, da gre za procesni sklep, ne pa za odločitev o pravici oziroma obveznosti stranke. Stališče o tem, da je sklep o prekinutvi postopka procesni sklep, s katerim ni bilo odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke, načeloma zavzema tudi Vrhovno sodišče.³¹ Na drugi strani je tak pogled na pravno naravo sklepa o prekinutvi postopka nekoliko zrelativiziral najprej sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 198/2013 z dne 18. septembra 2013,³² nato sodba Upravnega sodišča št. I U 979/2015 z dne 30. julija 2015,³³ končno pa še odločba Ustavnega sodišča št.

³⁰ Sklep o zavrženju predloga za obnovo postopka uvrščamo v kategorijo sklepov, ki rešujejo vprašanja pogojev za uvedbo postopka. O tem glej E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 306. V tem smislu bi lahko ta sklep uvrstili tudi med sklepe, s katerimi se postopek (obnove postopka) konča. Ta uvrstitev sicer nima nobenega vpliva na okoliščino, da zoper tak sklep obnova postopka ni dovoljena.

³¹ Glej 10. točko obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. I Up 160/2016 z dne 15. junija 2016, I Up 195/2013 z dne 16. oktobra 2013, I Up 531/2008 z dne 12. februarja 2009, I Up 74/2008 z dne 9. oktobra 2008 in I Up 57/2009 z dne 12. novembra 2009.

³² V navedenem sklepu je Vrhovno sodišče presodilo, da vsebina sklepa o prekinutvi postopka (ki je vezal prekinitev postopka na pravnomočno končan kazenski postopek, ki po podatkih spisa očitno ni bil uveden v smislu šestega odstavka 10. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije) in specifična narava državljanstva kot temeljnega pravnega razmerja do države, ki posamezniku priznava poseben pravni status in na katerega veljavni pravni red navezuje več pravic, daje obravnavanemu sklepu o prekinutvi postopka značaj upravnega akta v smislu 2. člena ZUS-1. Po presoji Vrhovnega sodišča je bilo s sklepom očitno poseženo v pravni položaj pritožnice v postopku pridobitve državljanstva, s tem pa tudi v njeno pravico do državljanstva.

³³ V tej zadevi je Upravno sodišče zavzelo stališče, da v splošnem sklep o prekinutvi postopka ne šteje med sklepe, s katerimi bi bilo odločeno o pravici oziroma obveznosti. Po presoji Upravnega sodišča pa je narava tega sklepa drugačna, če se upravni postopek prekine zaradi uvedbe postopka odvzema poslovne sposobnosti. V konkretnem primeru je sklep o prekinutvi postopka po mnenju sodišča tožnika postavil v položaj, ko je brez vsake pravne možnosti, da bi pred pravnomočno odločitvijo v (pričakovano dlje časa trajajočem) postopku za odvzem poslovne sposobnosti tožniku in postavitvijo temu zakonitega zastopnika izposloval izdajo odločb o vloženih prošnjah za dodelitev BPP, saj tega ne bi mogel doseči niti s tožbo

Up-619/15 z dne 2. junija 2016.³⁴ V slednji odločbi je Ustavno sodišče odločalo o ustavni pritožbi pritožnika, ki je zatrjeval, da sta Vrhovno in Upravno sodišče s stališčem, da zoper sklep o prekinitvi postopka za dodelitev brezplačne pravne pomoči ni dopustno vložiti tožbe v upravnem sporu, posegli v njegovo pravico do sodnega varstva. Ustavno sodišče je v 13. točki predmetne odločbe navedlo:

»Prekinitve postopka pritožniku določeno časovno obdobje onemogoča pridobitev brezplačne pravne pomoči, med tem, ko postopki, v katerih je zaprosil za brezplačno pravno pomoč, tečejo dalje. S tem je pritožniku določeno časovno obdobje onemogočeno uresničevanje pravice do sodnega varstva. Trajanje prekinitve postopka pa je vezano na pričakovano dalj časa trajajoči postopek za odvzem poslovne sposobnosti oziroma na postavitve zakonitega zastopnika. To pomeni, da so sklepi o prekinitvi postopka poslabšali pritožnikov pravni položaj. Ob takih **konkretnih okoliščinah primera** sklepi o prekinitvi postopka pomenijo odločitev upravnega organa o pravici ali pravni koristi pritožnika v smislu 2. člena ZUS-1 ter prvega odstavka 23. člena in prvega odstavka 157. člena Ustave. Zato mora biti zoper navedene sklepe zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu.« (Poudarila B. Ž.).

Čeprav se obravnavana odločba Ustavnega sodišča ne nanaša neposredno na vprašanje dovoljenosti obnove upravnega postopka zoper sklep o prekinitvi postopka, obstaja velika verjetnost, da se bo obrazložitev te odločbe v delu, v katerem Ustavno sodišče navaja, da sklep o prekinitvi postopka pomeni odločitev upravnega organa o pravici ali pravni koristi pritožnika, postala nosilni razlog za utemeljevanje dovoljenosti obnove zoper sklep o prekinitvi postopka ali za utemeljevanje dovoljenosti katerega drugega pravnega sredstva, ki je dovoljeno zoper odločbo. Taka domneva se je po izdaji odločbe Ustavnega sodišča že izkazala za resnično z vidika vprašanja dovoljenosti upravnega spora zoper sklep o prekinitvi postopka, in sicer v zadevi Vrhovnega sodišča št. I Up 160/2016.³⁵ Vrhovno sodišče je s sklepom št. I Up 160/2016 z dne 15. junija 2016 zavrnilo pritožbo zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim je to zavrglo tožbo tožnika zoper sklep o prekinitvi postopka. V obrazložitvi sklepa je izrecno navedlo, da odločba št. Up-619/15 z dne 2. junija 2016 na drugačno odločitev v zadevi ne more vplivati, saj gre za bistveno drugačno pravno in dejansko stanje, stališče o tem, da je sklep o prekinitvi postopka po svoji pravni naravi izključno procesni sklep pa pomeni ustaljeno upravnosodno prakso Vrhovnega sodišča.

zaradi molka organa. V primeru prekinitve postopka namreč rok za izdajo odločbe ne teče, ob tem pa sodna postopka, v zvezi s katerima je tožnik prosil za dodelitev brezplačne pravne pomoči, tečeta naprej. Zato je sklep o prekinitvi postopka po mnenju sodišča treba šteti za upravni akt.

³⁴ Uradni list RS, št. 43/16.

³⁵ V obravnavani zadevi je bil s sklepom Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja prekinjen postopek v zadevi izplačila drugega zahtevka, in sicer dokler Upravna enota Kranj ne opravi ponovne presoje zakonitosti izdaje gradbenega dovoljenja in ponovnega postopka o spremembi gradbenega dovoljenja za objekt, za katerega so bila tožeči stranki odobrena nepovratna sredstva.

Ustavno sodišče se je pri odločanju v zadevi št. Up-619/15 z dne 2. junija 2016 očitno zavedalo bojazni, da bi se stališče o materialni naravi sklepa o prekinitvi postopka iz te zadeve začelo ekstenzivno širiti tudi na druge zadeve, ki obravnavani niso podobne, zato je posebej poudarilo, da sklep o prekinitvi postopka le ob konkretnih okoliščinah obravnavanega primera pomeni odločitev o pravici oziroma o pravni koristi in ne na splošno. Kljub temu menim, da že samo pripiranje vrat obnovi postopka zoper procesne sklepe ni ustrezno. Čeprav posamezna ustavna in sodna odločba nima namena spremeniti pravne narave posameznega akta za vse primere, lahko v določenih okoliščinah doseže prav to ali vsaj resne poskuse v smeri spremembe stališča o pravni naravi sklepa o prekinitvi postopka na splošno, kar z vidika stabilnosti teorije in prakse razlikovanja med procesnimi in materialnimi odločitvami ni dobro. Ustavno sodišče bi lahko v zadevi št. Up-619/15 z dne 2. junija 2016 zavze-lo tudi drugačno stališče, in sicer da v pravice pritožnika ni bilo poseženo s sklepom o prekinitvi postopka dodelitve brezplačne pravne pomoči, temveč kvečjemu s tem, ko so postopki, v katerih je pritožnik zaprosil za brezplačno pravno pomoč, brez obzira na ločen postopek odločanja o odvzemu poslovne sposobnosti pritožnika in brez prilagoditve procesnega ravnanja pristojnih sodišč tej situaciji tekli naprej.³⁶ Sprejem takega stališča bi hkrati pomenil, da Ustavnemu sodišču niti za en sam primer ne bi bilo treba odstopiti od stališča o izključno procesni naravi sklepa o prekinitvi postopka, kar bi bilo ustrežnejše z vidika koherentnosti pravne narave sklepov v upravnem procesnem pravu.

5. Obnova postopka zoper sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe

Kot že omenjeno, sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe, delimo v dve skupini. V prvo skupino spadajo sklepi, ki so po svoji vsebini odločbe in bi morali biti skladno z zakonskimi določbami dejansko poimenovani odločba. V drugo skupino spadajo sklepi, pri katerih ni prišlo do napake v poimenovanju, v resnici pa je bilo z njimi odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi, zato bi bilo ustrežnejše, če že v izhodišču ne bi bili poimenovani sklepi. Razločevanje med eno in drugo skupino je v praksi včasih zelo zapleteno. Temeljna razlika med obema vrstama sklepov je, da pri drugi skupini sklepov ni prišlo do neupoštevanja pravil postopka. Posledica tega bi lahko bila morebitna nezakonitost akta, kar sicer lahko trdimo za prvo skupino sklepov, ki so po svoji vsebini odločbe. Skupno obema skupinama navedenih sklepov je, da je načeloma zoper njih dovoljena obnova postopka.

³⁶ Prim. na primer sklepa Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 2175/2015 z dne 19. avgusta 2015 in II Cp 3637/2011 z dne 30. maja 2012.

Tudi glede obnove postopka zoper sklepe, ki so po svoji vsebini odločba, obstaja kar nekaj sodne prakse. V sodbi št. I U 1050/2014 z dne 30. junija 2015 je Upravno sodišče izhajalo iz stališča, da ima z vidika dovoljenosti obnove upravnega postopka bistveno vlogo vsebina upravnega akta in ne njegovo poimenovanje. Upravno sodišče se je v tej zadevi opredeljevalo do pravne narave odločitve o dodelitvi proračunskih sredstev za sofinanciranje športnih programov, o kateri je pristojni organ odločil s sklepom. Presodilo je, da čeprav je bila odločitev o dodelitvi proračunskih sredstev sprejeta v obliki sklepa, je glede na vsebino odločitve treba šteti, da gre za odločitev o pravici o dodelitvi proračunskih sredstev, kar posledično pomeni tudi, da bi bilo treba zoper tak sklep dovoliti obnovo postopka.

V odločbi št. U-I-16/10, Up-103-10 z dne 20. oktobra 2011 je Ustavno sodišče odločalo o pravni naravi sklepa, izdanega na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP.³⁷ Presodilo je, da je postopek odločanja o pravici do vpogleda v spis iz drugega odstavka 82. člena ZUP poseben postopek, ki poteka ločeno in neodvisno od glavnega upravnega postopka, da ima v tem postopku vlagatelj položaj stranke, ker se v njem odloča o njegovem samostojnem zahtevku, in da lahko odločitev vpliva na učinkovito varstvo njegovega pravnega položaja v drugih postopkih. Posledično je Ustavno sodišče presodilo, da sklep upravnega organa, izdan na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP, pomeni odločitev o pravici v smislu prvega odstavka 23. člena Ustave. Dodalo je še, da je odločitev o zavrnitvi zahteve tretje osebe, da se ji omogoči vpogled v zadevo, akt, s katerim se postopek odločanja konča, da pa pri tem ne gre za procesno odločitev, temveč za odločitev, ki pomeni vsebinsko odločitev o posebni zakonski pravici. Sklep o zavrnitvi vpogleda v spis, ker vlagatelj ni izkazal pravne koristi, je torej meritorna odločitev, s katero je odločeno o vsebinski utemeljenosti samostojnega zahtevka.³⁸ Posledica zavzetega stališča Ustavnega sodišča v zadevi je, da bi bilo treba zoper tak sklep zaradi njegove vsebine dovoliti tudi obnovo upravnega postopka, če bi bili seveda izpolnjeni drugi pogoji za obnovo postopka.

Strinjam se s stališčem Ustavnega sodišča iz zadeve U-I-16/10, Up-103-10 z dne 20. oktobra 2011. Za tretje osebe, ki niso neposredno udeležene v upravnem postopku kot stranke ali stranski udeleženci, se pravica do vpogleda v

³⁷ Drugi odstavek 82. člena ZUP določa, da ima pravico pregledovanja dokumentov zadeve, kakor to opredeljuje prvi odstavek 82. člena ZUP, poleg stranke tudi vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist. Treba je poudariti, da se dokumenti upravne zadeve po 82. členu ZUP vzpostavijo oziroma nastanejo šele po začetku upravnega postopka. Pravica do vpogleda v dokumente upravne zadeve (do vpogleda v spis) se torej lahko uresničuje šele po začetku upravnega postopka. Glede začetka davčnega inšpekcijskega nadzora in nastanka pravice do vpogleda v dokumente upravne zadeve (vpogleda v spis) glej sklep Ustavnega sodišča št. I Up 179/2015 z dne 31. avgusta 2015.

³⁸ Glej zlasti 15. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-16/10, Up-103/10 z dne 20. oktobra 2011.

spis nedvomno uresničuje v bistvenem drugače kot pri strankah ali stranskih udeležencih. Postopek odločanja upravnega organa o pravici tretje osebe do vpogleda v spis ne poteka v okviru primarnega postopka, ampak gre za poseben postopek, v katerem se odloča o samostojnem zahtevku tretje osebe, ki želi vpogledati v spis zadeve, pri čemer se presoja samo to, ali je vlagatelj z zahtevano stopnjo verjetnosti izkazal pravno korist. Prav ta zakonski pogoj kaže na to, da je pravica namenjena temu, da se vsakomur zagotovi učinkovito varstvo njegovih lastnih, na zakon oprtih pravic ali pravnih koristi, ki niso predmet odločanja v glavnem upravnem postopku. Pri tem pravna korist ni nujno s področja upravnega prava, temveč se lahko opira na katerikoli zakon.³⁹ Kot zanimivost kaže dodati, da je Vrhovno sodišče v zadevi št. Cpg 1/2011 tudi glede pravice do pregleda spisa iz drugega odstavka 150. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP),⁴⁰ ki vpogled v spis pogojuje z izkazano opravičeno koristjo, sprejelo stališče, da pri odločanju o predlogu za pregled in prepis spisa ne gre za sklep procesnega vodstva, temveč za meritorno odločitev o pravici do pregleda spisa.

Zgoraj predstavljeno stališče o sklepu, s katerim se odloči o vpogledu v spis, ki je po svoji vsebini odločba, seveda velja le za tretje osebe, ne pa tudi za stranke in stranske udeležence postopka. Stranke in stranski udeleženci pravico do vpogleda v spis uresničujejo neposredno na podlagi prvega odstavka 82. člena ZUP, ta pravica pa je del procesnega položaja v njihovem lastnem postopku. S sklepom, s katerim se odloči o zahtevi stranke ali stranskega udeleženca na podlagi prvega odstavka 82. člena ZUP, se odloči o procesnem upravičenju stranskega udeleženca znotraj postopka odločanja o glavni stvari. Tak sklep zato ne pomeni zaključka postopka, posledično pa ni izpolnjen že izhodiščni pogoj za obnovo postopka, tj. njegovo končanje.⁴¹

6. Sklepne ugotovitve

Obnova upravnega postopka kot izredno pravno sredstvo je že po svojem bistvu namenjena spremembi dokončno oziroma pravnomočno urejenih upravnopravnih razmerij, pri katerih pravic ali pravnih interesov strank ni mogoče varovati v novem upravnem postopku oziroma v drugem sodnem postopku. Iz tega lahko izpeljemo, da obnova postopka zoper sklep, izdan v upravnem postopku, načeloma ni dopustna. To pravilo bi moralo brez izjem

³⁹ Prim. 9. in 10. točko obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. I Up 633/2011 z dne 23. februarja 2012.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17.

⁴¹ Prim. E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 428.

veljati za vse procesne sklepe, drugačna obravnava pa bi morala veljati le za tiste sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe. Presoja o tem, ali je posamezen sklep po vsebini odločba, bi bilo treba opraviti izključno na podlagi izreka določene akta ob hkratnem zavedanju, da ekstenzivno širjenje dovoljenosti obnove postopka v konkretnih primerih zoper procesne sklepe ni ustrezno. Tudi v primerjalnem pravu ni zaslediti ureditve, ki bi dopuščala obnovo upravnega postopka zoper procesne sklepe, kar je glede na namen določitve izrednega pravnega sredstva obnove postopka tudi povsem pričakovano.⁴² Na podlagi tega je treba skleniti, da ureditev, ki ne dopušča obnove postopka zoper sklep, v ničemer ne pomeni nerazumne omejitve dostopa do pravnega sredstva.

LITERATURA

- Vilko Androjna* in *Erik Kerševan*: Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2017.
- Janez Breznik, Zdenka Štucin* in *Jonika Marflak*: Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2001.
- Božo Grafenauer* in *Janez Breznik*: Upravno pravo: procesni del: upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2009.
- Tone Jerovšek*: Učinek izrednih pravnih sredstev na dokončna pravnomočna upravna razmerja in pravne posledice njihove uporabe, v: Zbornik referatov: VIII. Dnevi slovenske uprave, 2011, str. 115–137.
- Tone Jerovšek* in *Gorazd Trpin* (ur.): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2014.
- Boštjan Kavčič*: Izredna pravna sredstva v upravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 29/2003, str. 11–13.
- Erik Kerševan*: Omejevanje pravnih sredstev v upravnem procesnem pravu, v: Javna uprava, št. 1-2/2012, str. 5–23.
- Ivan Koprč, Polonca Kovač, Vedran Đulabić* in *Jasmina Džinić*: Legal remedies in administrative procedures in Western Balkans: comparative study. ReSPA – Regional School of Public Administration, Danilovgrad 2016.
- Polonca Kovač* (ur.): Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2015.
- Polonca Kovač* (ur.): Inšpekcijski nadzor: razprave, sodna praksa in komentar zakona. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2016.

⁴² Glede pogojev za dopustitev obnove postopka v državah na Balkanu glej I. Koprč, P. Kovač, V. Đulabić in J. Džinić, nav. delo (2016), str. 99 in nasl.

Polonca Kovač in **Matjaž Remic**: Spoštovanje materialne zakonitosti v upravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 23/2007, str. 8–10.

Marijan Pavčnik: Teorija prava: prispevek k razumevanju prava. GV Založba, Ljubljana 2015.

Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2011.

Izazovi zaštite prava izbjeglica i interno raseljenih lica na putu Crne Gore ka članstvu u Europskoj uniji: Slučaj raseljenih iz Albanije u Crnu Goru

Ivana Jelić*

1. Uvodni osvrt

Na svom putu ka članstvu u Evropskoj uniji, Crna Gora se suočila s potrebom ispunjavanja zahtjeva u vezi sa sedam ključnih prioriteta,¹ koje je postavila Evropska komisija 2010. godine,² ali i sa nekim starim pravnim izazovima u

* Doktorica pravnih znanosti, vanredna profesorica, Pravni fakultet i Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore. Od 2015. godine članica Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, a od 2017. i potpredsjednica ovog tijela.

¹ Evropska komisija je izdala svoje povoljno Mišljenje o aplikaciji Crne Gore za članstvo u EU, postavljajući sedam ključnih prioriteta kao preduslove koje treba da ispuni, kako bi se kvalifikovala za članstvo u Uniji. Ključni prioriteti se odnose na sledeće oblasti: zakonodavni okvir za izbore i zakonodavnu i nadzornu ulogu Parlamenta; reformu javne uprave; pravosudnu reformu; borbu protiv korupcije; borbu protiv organizovanog kriminala; slobodu medija i saradnju sa civilnim društvom; implementaciju antidiskriminacionog okvira i stanje raseljenih lica. Puni tekst ključnih prioriteta u: COM (2010) 670.

² Crna Gora je dobila status kandidata na sjednici Evropskog savjeta održanoj 16. i 17. december 2010.

vezi zaštite pojedinih ljudskih prava. Jedan od njih je, svakako, problem pravnog položaja lica koja su prešla da žive u Crnu Goru 1991. godine, na osnovu interdržavnog sporazuma između Narodne Socijalističke Republike Albanije i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Njihov status nije bio trajno riješen više od dvadeset godina.

U međuvremenu, rodila se i nova generacija Vračana, kako sebe naziva ova populacija etničkih Crnogoraca porijeklom iz regije Vrake, na obali Skadarskog jezera s njegove albanske strane. Ta djeca su uglavnom postala apatridi, jer nijesu imali ni pravno, ni faktičko državljanstvo niti jedne države. S druge strane, ni njihovi roditelji nijesu imali efektivno državljanstvo Albanije, iz koje su izbjegli 1991. godine. Zahtjev za efektivnim državljanstvom, kao pravnom vezom između pojedinca i države, ali i kao prirodnom vezom (*genuine link*) postavljen je od strane Međunarodnog suda pravde u slučaju *Nottebohm*,³ kao pravni standard koji se mora ispuniti kada se na osnovu državljanstva zahtijeva zaštita prava državljanina, među kojima je i pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu. Pošto te prirodne veze nije bilo više od dvije decenije između doseljenika iz Vrake i Albanije, čije su *de jure* državljanstvo jedino imali, oni su bili u riziku od apatridije.

Crna Gora je dugo ovaj pravni problem stavljala pod tepih. Za to vrijeme mnogi Vračani su sve više tonuli u pravnu agoniju, a njihov položaj je bio različit⁴ - od izbjeglica, preko interno raseljenih lica, zatim stranaca s legalnim boravkom u Crnoj Gori, do lica bez državljanstva. Ova posljednja kategorija bila je najugroženija, jer nije imala nikakav pravni status, kao ni lične dokumente, pa apatride u literaturi često nazivaju pravnim duhovima (*non-persons*, *legal ghosts*⁵). Oni nijesu mogli legalno ni da putuju, ni da obavljaju pravne poslove, ni da se regularno zaposle, pa čak ni da zaključuju brakove. Bili su godinama osuđeni da se sami snalaze, te su mnogi, kako su u intervjuima isticali, inicirali sitne privatne poslove i trgovinu, uglavnom "na crno". Apatridija predstavlja veliki problem savremene međunarodne zajednice, kao i atak na ljudska prava i ljudsko dostojanstvo. U takvom statusu nema pravne sigurnosti. Iako su brojni pokušaji da se ona smanji, ipak su rezultati bez većeg učinka.⁶

³ International Court of Justice, *Nottebohm Case*, 1955, ICJ 4.

⁴ Sve vrijeme, bilo je Vračana koji su uspjeli da dobiju državljanstvo Crne Gore, ali to je bilo odlučivanje na nivou pojedinačnih slučajeva, a ne opšteg i jednakog pristupa koji je obezbijedio zakon, a koji bi trebalo da sprovodu organi javne uprave Crne Gore.

⁵ *The World's Stateless People*, UNHCR, 2006, str. 5.

⁶ Jelić I.: Pravni položaj apatrida prema savremenom međunarodnom pravu, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici*, Podgorica, 2012, str. 16–23.

Državljanstvo kao „pravni odnos između države i fizičkog lica, iz kojeg proizilaze određena prava i obaveze za oba subjekta“;⁷ krucijano je za ostvarivanje mnogih prava, koja su za većinu Vračana bila neostvariva u svojoj državi-matici. Naime, dugo vremena, u pravnom poretku Crne Gore postojala je pravna praznina u vezi s pristupom crnogorskom državljanstvu, što je konačno tek otklonjeno krajem 2012. godine, kada im je taj pristup omogućen kroz izmjenu zakonodavnog okvira, a u skladu s međunarodnim pravom i pravnim poretkom Crne Gore. Tom povoljnom rezultatu, koji ipak treba još da se u praksi realizuje u potpunosti, doprinio je početak pregovora Crne Gore s Evropskom unijom, a naročito u vezi sa poglavljima 23. i 24. koja se neposredno tiču vladavine prava i ljudskih prava.⁸

2. Pravni položaj lica preseljenih iz Albanije u Crnu Goru 1991. godine

Lica, koja su u Crnu Goru preseljena na osnovu interdržavnog sporazuma između Albanije i Crne Gore iz 1991. godine, za čiju je realizaciju bila zadužena Vlada Crne Gore, što se, u nedostatku pristupa nekadašnjoj saveznoj arhivi sa sjedištem u Beogradu, vidi iz dostupnih dokumenata iz arhive Skupštine Crne Gore, kao i zapisnika sa sjednica Vlade Crne Gore, su u stvari pripadnici crnogorske manjine iz okoline Skadra u Republici Albaniji. Oni su po svom etničkom porijeklu Crnogorci koji su, od davnina, nastanjivali deset sela iz područja regije Vrake – Vraka/Gril, Ras, Kule, Omara, Stari i Mladi Borić, Kotrobdan, Trljaje, Kemanicu, Derignjat, kao i grad Skadar. Oni su, nakon uspostavljanja novih teritorijalnih granica, poslije Prvog svjetskog rata, 1918. godine, kada je međunarodna zajednica Skadar i okolinu teritorijalno prisajedinila Albaniji, ostali da žive na svojim vjekovnim ognjištima i bili primorani da promijene državljanstvo iz crnogorskog u albansko. Decenijama su predstavljali autohtonu crnogorsku manjinu u Republici Albaniji.

Kako kaže predanje, a Vračani ističu, njihovo postojanje na prostoru pomenutih sela u Republici Albaniji zabilježeno je još u popisima iz 1416. i 1485. godine i kao takvi predstavljaju jedinstven slučaj autohtone manjine porijeklom iz Crne Gore u zemljama regiona. Sličan primjer, u smislu postojanja drevne manjinske crnogorske zajednice u susjednim zemljama, daje još samo zajednica pripadnika crnogorske manjine u Peroju, u Republici Hrvatskoj, koja se na te prostore doselila 1657. godine. Oni su, poput Vračana, i do danas sačuvali svoj

⁷ Stanivuković M, Živković M.: Međunarodno privatno pravo – opšti deo, Službeni glasnik, Beograd 2010, str. 85.

⁸ Do 2017, Crna Gora je otvorila dvadeset i četiri, od ukupno trideset i pet pregovaračkih poglavlja sa EU, od kojih je dva privremeno zatvorila. Izvor: Progress Report 2016, p. 85.

nacionalni identitet, i pored više stotina godina života izvan prostora matične zemlje.

Upoređujući primjer Vračana sa sličnim autohtonim manjinama iz regiona (Hrvati Janjevci sa Kosova, mnoge rumunske-vlaške zajednice širom Balkana, Crnogorcima iz Peruja, itd.), oni, ipak, pored pomenutih posebnosti predstavljaju jedinstven primjer kompletnog i istovremenog preseljenja u matičnu državu, nakon dugo vremena.

Otkad su stigli u Crnu Goru iz Albanije, pravni položaj Vračana se mijenjao više puta od 1991. godine. Te promjene statusa su negativno uticale na uživanje ljudskih prava pripadnika ove zajednice, na šta su oni organizovano i pojedinačno ukazivali.⁹ Iako su svoje preseljenje u Crnu Goru željeli, prvenstveno iz razloga očuvanja svog nacionalnog identiteta, što im je u Albaniji bilo ugroženo, težak put kojim su prošli nijesu ni približno očekivali.

Ono na šta treba ukazati posebno jeste da su ova lica legalnim putem, tj. na osnovu međudržavnog sporazuma došla, odnosno vratila se u svoju postojbinu. Nakon što su došli u Crnu Goru, dobili su status izbjeglica i bili smješteni u centar za prihvatanje azilanata. Poslije nekoliko mjeseci su nevoljno preseljeni na Kosovo i tamo su dobili status stranaca sa stalnim nastanjenjem, o čemu organi Crne Gore nijesu nikad imali zvanične evidencije.

Kada je oružani sukob na Kosovu eskalirao 1999. godine, i Vračani su s ostalim nealbanskim stanovništvom izbjegli u Crnu Goru, koja je tada bila u državnog zajednici sa Srbijom. Sva ta lica dobila su isti pravni privremeni status - interno raseljena lica, što *de facto* Vračani nijesu bili. Tada je učinjena administrativna greška koja je proistekla iz pogrešne registracije od strane organa javne uprave Crne Gore, jer nije izvršena potrebna distinkcija između lica koja su zaista bila raseljena sa Kosova, na kojem su imala trajna prebivališta i državljanstvo Srbije, na jednoj strani, i onih lica koja su imala status stranaca sa stalnim nastanjenjem i državljanstvo, doduše neefektivno, Albanije, na drugoj strani. Naime, tom prilikom nije vođena dužna pažnja o tome ko su kolonisti iz Crne Gore na Kosovu koji su se tamo doselili poslije Drugog svjetskog rata, a ko su pripadnici autohtone crnogorske zajednice, tj. izbjeglice iz Albanije koje su nevoljno preseljene na Kosovo, umjesto da im je održano obećanje da ostanu u svojoj matičnoj državi.

Ta administrativna greška rezultirala je time da, po dolasku u Crnu Goru, u zbjegu sa drugim licima nealbanskog stanovništva sa Kosova, i Vračani dobiju isti status, po nekoj inerciji tadašnje registracije. Ispravka te greške organa uprave Crne Gore došla je na red tek 2012. godine, kada je Vlada Crne Gore oformila Ekspertsku grupu za analiziranje pravnog položaja Vračana u Crnoj

⁹ Intervjui sa Blagojem Zlatičaninom, predsjednikom udruženja Vračana u Crnoj Gori.

Gori,¹⁰ sa zadatkom da ponudi rješenje u skladu sa pravnim poretком Crne Gore i međunarodnim pravom.

Imajući u vidu da sva lica iz ove populacije nemaju isti pravni status,¹¹ trebalo je pronaći održivo rješenje koje bi omogućilo siguran transfer prema mogućnosti sticanja državljanstva Crne Gore, za sve one koji ispunjavaju zakonske kriterijume.

3. Dugogodišnji izazovi u primjeni međunarodnog prava od strane organa uprave Crne Gore

Pored pomenute razlike u pravnim statusima pojedinaca, dugogodišnji problem nerješavanja položaja Vračana postojao je još iz dva razloga, a to su: problematičan pravni osnov, odnosno dilema organa javne uprave o postojanju međunarodne obaveze Crne Gore da sprovede bilateralni sporazum koji je zaključila bivša državna zajednica SFRJ, kao i nepostojanje političke volje da se ovo pitanje riješi, što je dovođeno u vezu s tim da su mnogi Vračani imali dvojne nacionalne identitete, ali i da su bili u dijelu stanovništva koje bi, da je imalo pravo glasa, po nekim podacima, na referendumu 2006. godine većinski glasalo protiv nezavisnosti Crne Gore.

Odgovor na prvu dilemu daju pravila međunarodnog prava o sukcesiji, ali i činjenica da je Republika Crna Gora u ime SFRJ bila zadužena za realizaciju interdržavnog sporazuma.

Drugi pomenuti razlog vezan je za politički momenat, ali - imajući u vidu senzitivnost trenutka obnove državne nezavisnosti, kao i visok prag koji je postavila međunarodna zajednica Crnoj Gori da mora ostvariti kvalifikovanu većinu od 55% da bi referendum uspio - nije nelogičan. Mada, u pitanju je populacija koja je malobrojna (po nezvaničnim podacima, nešto više od dvije i po hiljade ljudi), a i ne postoje tačni podaci koji ukazuju na identičnost razmišljanja u kontekstu referenduma o nezavisnosti Crne Gore. Ipak, i taj faktor je uticao na odugovlačenje traženja rješenja i regulisanje pitanja državljanstva Vračana.

Dakle, budući da, prema pravilima međunarodnog prava, postoji obaveza Crne Gore prema ovim licima, došlo je do nasljeđivanja međunarodnopravne obaveze preuzete od strane bivše države. Tu obavezu Crna Gora je riješila poslije povratka nezavisnosti i potvrde svog državno-političkog suverenite-

¹⁰ Radi se o ekspertskoj radnoj grupi, koju su činili eksperti iz resornih ministarstava i univerziteta, a predsjedavala je autorka ovog rada.

¹¹ Sve do 2013. neki Vračani su imali državljanstvo Albanije, neki Crne Gore, neki Srbije, neki interno raseljenički status, a neki su bili apatridi ili lica u riziku od apatridije (de facto apatridi).

ta, nakon osamdeset i osam godina provedenih u različitim jugoslovenskim državnim integracijama.

Podatak da je Skupština SR Crne Gore, 2. i 3. aprila 1991. godine, razmotrila „informaciju o prelasku“, i donijela, 9. aprila 1991. godine, *Zaključak* kojim je usvojena *Informacija o prelasku državljana Narodne Socijalističke Republike Albanije u SR Crnu Goru* i *Mišljenje Komisije za spoljnu politiku i međunarodne odnose SR Crne Gore*,¹² u nedostatku pisanog međudržavnog sporazuma poslužio je kao dokaz o postojanju pravnog osnova, pa makar i usmenog interdržavnog ugovora.

Inače, prema međunarodnom pravu, iako se sama Bečka konvencija o pravu ugovora ne odnosi na usmene sporazume, pravna snaga i validnost ugovora zaključenih usmenim i pisanim putem izjednačena je. U prilog ovome idu presude međunarodnih sudskih instanci koje su priznale pravovaljanost usmenih sporazuma.¹³ No, iako međunarodno pravo poznaje usmene sporazume, ipak se podstiče i izrada pisane forme, razmjena pisama ili slično.

Ono što je bio dugogodišnji izgovor Crne Gore, a u situaciji nepostojanja političke volje da se Vračanima omogući pristup državljanstvu Crne Gore, jeste upravo nepostojanje pisanog sporazuma između pomenutih bivših država, odnosno njegovo navodno arhiviranje u bivšim savezanim organima, kojima Crna Gora nakon obnove nezavisnosti nije imala pristupa. No, i kada se međunarodni sporazumi zaključuju usmenim putem, ipak je i taj način neformalnog zaljučivanja, uređen minimumom pravila iz konvencija o ugovornom pravu, a koja su proistekla iz međunarodnog običajna prava. Ta pravila se odnose na nadležnost za zaključenje ugovora, mane volje, imperativna pravila, i sl.

Nakon obnove nezavisnosti, Crna Gora je usvojila Zakon o crnogorskom državljanstvu.¹⁴ Radi se o veoma restriktivnom aktu, u smislu uslova za sticanje državljanstva. Definišući crnogorsko državljanstvo kao zakonsku vezu između fizičkog lica i države Crne Gore koja ne ukazuje na nacionalno i etničko porijeklo, kako to propisuje član 1(1), obezbijedilo se rješenje koje je u skladu sa članom 2 Evropske konvencije o državljanstvu.¹⁵

U kontekstu teme ovog rada, važno je istaći da je članom 17 Zakona propisano je da Vlada Crne Gore utvrđuje kriterijume za uslove za sticanje državl-

¹² Obrazloženje uz Odluku Vlade Crne Gore o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, 13.09.2012.

¹³ *The Eastern Greenland Case*, P.C.I.J. Series A/B No. 53, str. 91-92. *The Mavrommatus case*, P.C.I.J. Series A, No. 5, str. 37. *The Upper Silesia Case*, P.C.I.J. Series A. No. 7, str. 13. *The Free Zones Case*, P.C.I.J. Series A/B, No. 46, str. 170, 172.

¹⁴ „Službeni list CG“ br. 13/2008, 28/2011, 46/2011, 20/2014, 54/2016.

¹⁵ Crna Gora je njena Visoka strana ugovornica, što je potvrđeno i donošenjem Zakona o potvrđivanju Evropske konvencije o državljanstvu, koji je objavljen u „Službenom listu Crne Gore – međunarodni ugovori“, broj 2/10.

janstva prijemom, što se odnosi na osnov koji se tiče i Vračana, a što je i učinila *Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom*,¹⁶ od 13. septembra 2012, kojom je konkretizovano šta podrazumijeva termin „zakoniti boravak“. Ovom odlukom konkretizovana je namjera zakonodavca, ali i proširen domašaj zakona. Njome je i Vračanima omogućen pristup crnogorskom državljanstvu, konačno nakon dvadeset i jedne godine.

Na predlog pomenute Ekspertske radne grupe, koja je pripremila preporuke za rješavanje pravnog statusa ovih lica, kroz omogućavanje pristupa sticanju crnogorskog državljanstva prijemom iseljenicima iz Albanije iz 1991. godine, riješen je dugogodišnji pravni problem i skinut veliki moralni teret. Usvojena je Odluka o dopuni *Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom* iz 2008, a dopunjena 2008. i 2010. godine.¹⁷

Na ovaj način je svaki Vračanin/ka koji ispunjava uslove iz člana 8(1,3) Zakona o crnogorskom državljanstvu, dobio/la pristup crnogorskom državljanstvu putem prijema u njega, ako je u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravio/la 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo. Takođe, radi pravne sigurnosti i potrebe potvrđivanja poštovanja zakonske procedure, konkretno je propisano da 'zakoniti i neprekidan boravak ima i lice koje je u Crnu Goru, 1991. godine, došlo iz Narodne Socijalističke Republike Albanije na osnovu međudržavnog sporazuma između SFRJ i NSR Albanije, i najmanje 1 godinu prije podnošenja zahtjeva ostvarilo status stranca sa stalnim nastanjenjem'.

Razlozi za predlaganje ovakvog rješenja nađeni su u potrebi rješavanja dugogodišnjeg problema i potrebi poštovanja međunarodnih obaveza Crne Gore, a osnov je nađen i u njenom nacionalnom pravnom poretku i međunarodnopravnim standardima. Posebnosti ove kategorije lica, kako u odnosu na ostale crnogorske zajednice, tako i u odnosu na slične autohtone manjine u regionu, uzeta je u obzir. U pogledu saglasnosti s međunarodnim pravom, dovoljno je istaći da su osnovni principi u kontekstu prava na državljanstvo ispoštovani. To su, prije svih, sljedeći: princip da svako ima pravo na državljanstvo, da apatridija predstavlja nepoželjnu pojavu i anomaliju od međunarodnog prava, da je status izbjeglica, interno raseljenih lica i azilanata privremen i traje samo dok ne prestanu okolnosti usljed kojih je ovaj status uspostavljen.

4. Umjesto zaključka

Senzitivno pravno pitanje pristupa državljanstvu Crne Gore za Vračane, koji su u nevolji došli u svoju državu maticu, dodatno su otežale okolnosti oružanih

¹⁶ „Službeni list CG“, br. 47/08, 80/08, 30/10, 56/12.

¹⁷ „Službeni list CG“, br. 56/2012, od 9.11.2012.

sukoba na Kosovu, što je uslovalo i nekoliko promjena pravnog statusa ovih lica.

U kompleksnoj situaciji nastanka države na temeljima raspada prehodne federacije, te obnove nezavisnosti nakog skoro jednog vijeka provedenog u traženju državnog identiteta, krucijalan fokus Crne Gore bio je na očuvanju mira i svog državnog integriteta i suvereniteta. Pod tim okolnostima restriktivno zakonodavstvo o državljanstvu ima svoj legitimitet. S druge strane, ostvarenje mnogih ljudskih prava Vračanima, kojima je učinjena nepravda time što im je greškom pripao status interno raseljenih lica umjesto statusa izbjeglica, na osnovu kojeg bi mnogo ranije mogli aplicirati za crnogorsko državljanstvo ukoliko su ispunili ostale zakonske uslove, više od dvije decenije bilo je nedostupno.

Konačno pravno rješenje koje je u radu opisano predstavlja korekciju jedne istorijske nepravde. Istovremeno ono je pozitivan izraz kako evropski integracioni proces utiče na poboljšanje stanja ljudskih prava i vladavine prava u državi kandidatu za članstvo u Evropskoj uniji.

LITERATURA

Vida Čok: Pravo na državljanstvo. Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd 1999.

Rodoljub Etinski: Međunarodno javno pravo. Pravni fakultet, Novi Sad 2007.

European Commission: Opinion on Application of Montenegro for Membership in EU, COM (2010) 670.

International Court of Justice, Nottebohm Case, 1955, ICJ 4.

European Commission: Montenegro 2016 Report, SWD(2016) 360 final.

Ivana Jelić: Pravni položaj apatrida prema savremenom međunarodnom pravu, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, Podgorica 2012.

Wal Kymlicka: Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford University Press, Oxford 1995.

Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, OSCE, HCNM, 2012.

Maja Stanivuković: Međunarodno privatno pravo – opšti deo. Službeni glasnik, Beograd 2010.

Venice Commission Report on Non-citizens and Minority Rights adopted at its 69th plenary session on 15/16 December 2006, CDL-AD(2007)001).

The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights, Thematic commentary No. 4, Council of Europe, 2016.

Delegirana zakonodaja – nastanek in razvoj na območju Anglije

Iztok Rakar*

1. Uvod

V primerjalnopравни literaturi se z izrazom delegirana zakonodaja (ang. *delegated legislation*; nem. *delegierte Rechtsetzung*)¹ označuje pravne akte, ki jih izdajajo organi izvršilne oblasti, s katerimi na abstrakten in splošen način oblastno urejajo pravna razmerja.² V tem prispevku se posvečamo nastanku in zgodovinskemu razvoju delegirane zakonodaje na območju Anglije,³ in sicer v obdobju od poznega srednjega veka do sredine 20. stoletja. Namen prispevka je torej opisati in analizirati nastanek ter razvoj delegirane zakonodaje po posameznih zgodovinskih obdobjih na območju sedanje Anglije in s tem dopolniti prispevek, ki prikazuje razvoj na območju Nemčije.⁴ Prispevek je razdeljen

* Univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, docent za področje javne uprave, nosilec predmeta Zgodovina javne uprave na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani.

¹ Uporabljata se tudi izraza subordinated legislation (glej na primer S. A. de Smith, nav. delo, str. 514) in secondary legislation (glej na primer H. Barnett, nav. delo, str. 77).

² V to skupino pravnih aktov na primer umeščamo nemške vladne uredbe (*Verordnung* oziroma *Rechtsverordnung*) ter ameriške *legislative rules*, ki jih izdajajo predsednik in zvezni upravni organi (glej na primer H. Pünder, nav. delo, str. 29–36; in H. Vagt, nav. delo, str. 41–43). V slovenskem pravnem redu v to skupino pravnih aktov spadajo uredbe, ki jih izdaja vlada, ter pravilniki, odredbe in navodila, ki jih izdajajo ministri (glej 21. člen ZVRS in 74. člen ZDU-1).

³ Angleško (upravno) pravo se razlikuje od škotskega in valižanskega, vendar je v primerjalni literaturi kljub temu obravnavano kot izhodišče primerjave zaradi svojega vpliva na preostale pravne sisteme na širšem območju (glej na primer A. Glaser, nav. delo, str. 106).

⁴ Glej I. Rakar, nav. delo. V prispevku ne obravnavam možnosti izvršilne oblasti, da spreminja zakone (t. i. *Henry VIII clause* – o tem podrobneje M. Pečarič, nav. delo).

na štiri razdelke: v drugem razdelku je na kratko predstavljen danes veljavni sistem oziroma hierarhija predpisov, v tretjem je povzet razvoj delegirane zakonodaje v izbranem obdobju, v zadnjem, četrtem, pa so povzete ključne ugotovitve.

2. Delegirana zakonodaja

V angleškem upravnem pravu izraz delegirana zakonodaja pomeni, da zakon prenese normodajno pristojnost na vlado (ministre) in upravo (predvsem lokalno samoupravo).⁵ Ustavnopравни nasledek tega procesa je dejstvo, da zakonodajne funkcije ne izvaja parlament, ampak izvršilna oblast – gre torej za »preboj« načela delitve oblasti.⁶

Obseg delegacije v angleškem pravu v vsebinskem smislu teoretično gledano ni omejen.⁷ Tudi v kvantitativnem smislu je obseg delegacije precejšenj – letno je na primer izdano med 40 in 50 zakonov ter kar med 1.500 in 3.000 aktov delegirane zakonodaje.⁸ Glavni razlog za delegacijo je učinkovitost javnega upravljanja – parlamentu se tako ni treba ukvarjati s podrobnostmi. Nekateri pa so do tega pojava tudi skeptični in ga označujejo celo kot zlorabo oblasti.⁹

Aktov delegirane zakonodaje je več vrst, njihova natančna opredelitev pa zelo težavna. V praksi se pojavljajo z naslednjimi izrazi: *orders, rules, regulations, schemes, certificates, directions, warrants* in *byelaws*.¹⁰ Zakon opredeljuje le eno vrsto delegirane zakonodaje, in sicer *statutory instruments*.¹¹ Od uveljavitve tega zakona dalje so bili *Orders in Council* opredeljeni kot *statutory instruments*.¹²

Akte delegirane zakonodaje izdaja več vrst organov, prav tako je različen namen njihove izdaje (Tabela 1).

⁵ »Delegated legislation refers to laws, rules and regulations, made by government departments, local authorities and other public bodies, under the authority of an Act of Parliament« (H. Barnett, nav. delo, str. 77).

⁶ Barnett, nav. delo, str. 77.

⁷ S. A. de Smith, nav. delo, str. 514; M. P. Singh, nav. delo, str. 41.

⁸ H. Barnett, nav. delo, str. 321.

⁹ H. Barnett, nav. delo, str. 77.

¹⁰ H. Vagt, nav. delo, str. 44. Prim. s S. Pywell, nav. delo.

¹¹ H. Vagt, nav. delo, str. 45.

¹² S. A. de Smith, nav. delo; H. Vagt, nav. delo, str. 45–46. Glej prvi odstavek 1. člena *Statutory Instruments Act 1946*, dostopen na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/36/section/1> (pridobljeno 4. 5. 2017).

Tabela 1: Tip, oblika, izdajatelj in namen delegirane zakonodaje.

Tip	Oblika	Izdajatelj	Namen
Statutory Instrument	<i>Orders in Council</i>	Monarh, <i>Privy Council</i>	Ustavna sprememba
	<i>Orders of Council</i>	<i>Privy Council</i>	Potrditev pravil poklicnih združenj
	<i>Orders</i>	minister	Enonamenski; posebne oblike so na primer: • <i>Commencement Orders</i> • <i>Legislative Reform Orders</i> • <i>Remedial Orders</i> • <i>Public Bodies Orders</i>
	<i>Rules</i>		Procesno pravo
	<i>Regulations</i>		Materialno pravo, pogosto tehnično
<i>Byelaws</i>	/	Lokalne oblasti, <i>Statutory bodies</i>	Urejanje razmerij znotraj pristojnosti organa

Vir: S. Pywell, nav. delo, str. 322.

Delegirano zakonodajo je treba razlikovati od internih aktov uprave (*administrative rules*), ki so v praksi različno poimenovani (na primer *tertiary rules*, *administrative guidelines*, *circulares*, *informal rules*, *codes of practice*). Ti akti nimajo eksterne učinka, pa vendarle vplivajo na implementacijo predpisov.¹³

Zakoni in delegirana zakonodaja tvorijo t. i. *Statute Law*, pri čemer je razlika med obema skupinama pravnih aktov v tem, da delegirana zakonodaja ni akt parlamenta in je podvržena sodnemu nadzoru. Skupni namen obeh kategorij pravnih aktov pa je ta, da državi omogočita učinkovito izvajanje njenih funkcij.¹⁴

V Angliji zaradi odsotnosti enotne pisane ustave in pogosto velikega razhajanja med ustavno teorijo in realnostjo ni prihajalo do tako velikih sprememb na področju delegirane zakonodaje kot v Zvezni republiki Nemčiji (ZRN), če pa je do sprememb v praksi prišlo, se je to praviloma zgodilo prek ustavnih običajev. Jasne smernice zgodovinskega razvoja delegirane zakonodaje je težko načrtovati,¹⁵ ne glede na to pa je za ta razvoj tako kot v ZRN bistveno razmerje med zakonodajalcem in monarhom oziroma izvršilno oblastjo.¹⁶

¹³ A. Glaser, nav. delo, str. 107 in 109; B. Jones in K. Thompson, nav. delo, str. 210; H. Barnett, nav. delo, str. 312.

¹⁴ A. W. Bradley in K. D. Ewing, nav. delo, str. 674.

¹⁵ To je že leta 1932 v svojem sklepnem poročilu ugotovila posebna komisija (*Committee on Ministers' Powers*) (H. Vagt, nav. delo, str. 73).

¹⁶ H. Vagt, nav. delo, str. 72–73.

Delegirana zakonodaja ni nov pojav, saj se je pojavil že v 16. stoletju, je pa od 19. stoletja dalje opazen trend njegove krepitve.¹⁷ V nadaljevanju prispevka prikazujem razvoj po posameznih obdobjih.

3. Zgodovinski razvoj

3.1. POZNI SREDNJI VEK IN VLADAVINA TUDORJEV

V angleškem srednjeveškemu pravu je bila delitev državnih funkcij med posamezne organe in razlikovanje med originarnim in izvedenim pravom tuja. Parlament v smislu predstavniškega organa ni obstajal.¹⁸ Ne glede na to so se kralji pri sprejemanju svojih odločitev začeli posvetovati z različnimi osebami, predstavniki oziroma skupinami, k čemur so se zavezali z *Magna Charta Libertatum* iz leta 1215.¹⁹

Čeprav sta za časa Henryja VII. kot prvega Tudorja skoraj vso zakonodajo sprejemala kralj in t. i. državni svet, je Henry VII. parlament sprejel kot sestavni del angleškega upravnopolitičnega sistema. Kot prvo obdobje razcveta delegirane zakonodaje šteje obdobje med letoma 1539 in 1547, ko je veljal *Statute of Proclamations*.²⁰ Ta zakon, ki v teoriji velja za najpomembnejšo zgodovinsko normo delegacije, je kralja pooblašчал, da je v sodelovanju z državnim svetom in brez udeležbe parlamenta izdajal razglase z zakonsko močjo.²¹

3.2. VLADAVINA STUARTOV

Leta 1610 je parlament protestiral pri Jamesu I. zaradi načina vladanja in številnih razglasov, ki so zakone spreminjali ali ukinjali. Položaj parlamenta se je izboljšal leta 1611, ko je bilo določeno, da kralj pravic državljanov ne sme omejevati s kraljevskimi prerogativami. Do spora med parlamentom in kraljem Charlsem I. je vnovič prišlo leta 1628, zato je ta do leta 1640 vladal brez parlamenta. Krizne razmere so zahtevale vnovičen sklic parlamenta, ki se je končal s sprejemom zakonodaje, ki je omejila moč kralja. Po usmrnitvi kralja je oblast prevzela vojska. Sledilo je burno obdobje, v katerem je na podlagi repu-

¹⁷ H. Barnett, nav. delo, str. 321.

¹⁸ Prva omemba izraza parlament sega v leto 1236 (podrobneje v H. G. Richardson in G. O. Sayles, nav. delo).

¹⁹ H. Vagt, nav. delo, str. 73.

²⁰ Parlament je normodajno funkcijo sicer delegiral že prej, in sicer leta 1534 s *Statute of Sewers*, ko je ustanovil komisijo za drenaže in odvajanje vode ter jo pooblastil za izdajanje zakonom podobnih aktov (H. Vagt, nav. delo, str. 76). Za opis zakonodajnega postopka v tistem obdobju glej S. E. Lehmberg, nav. delo.

²¹ H. Vagt, nav. delo, str. 73–76; S. A. de Smith, nav. delo.

blikanskega *Instrument of Government* vladal Cromwell.²² Na podlagi tega akta je lahko zakone sprejemal, spreminjal ali ukinjal le s soglasjem parlamenta, to pa je bilo potrebno tudi za uvajanje davkov za financiranje vojske. Obstajala pa je izjema v obliki zgodnjega neposrednega ustavnega pooblastila izvršilni oblasti za urejanje zadev v primeru kriz, ki pa ga je Cromwell zelo razširil. Po vnovični vzpostavitvi kraljevine se je parlament po prehodni oslabitvi za časa Cromwella spet okrepil. Spori med parlamentom in kraljem Charlsom II. so se nadaljevali, kralj pa je delegirano zakonodajo (uredbe) uporabljal za razveljavljanje kazenskih zakonov, ki so bili usmerjeni proti katolikom.²³

3.3. OD REVOLUCIJE DO VLADAVINE SACHSEN-COBURG-GOTHA

Revolucija (*Glorious Revolution*) je ustoličila Williama III., ki mu je Listina pravic (*Bill of Rights*) sicer prepustila izvršilno oblast, vendar pa je hkrati ustoličila parlament kot dejansko najpomembnejšo ustavno institucijo. Monarh brez soglasja parlamenta ni več mogel določati davkov, zelo pomembna pa je bila ureditev prerogativov na področju delegirane zakonodaje: kralj na podlagi prerogativa ni več mogel razveljaviti zakonov, niti podeljevati kazenskopravnih spregledov – s tem sta zakonsko pravo (*statute law*) in obče pravo (*common law*) dokončno omejila kraljevo normodajno funkcijo. S tem je bila torej dana podlaga za zakonsko delegiranje normodajne pristojnosti, čeprav je bilo za razvoj obsežne prakse delegacije potrebnih še nadaljnjih 150 let – zakonodajne pristojnosti so se namreč prenašale zgolj posamično. Parlament je bil odslej pripoznan kot primarni normodajni organ. S t. i. individualnimi zakoni (*private act*) je v kvazisodnih postopkih urejal tudi precej marginalnih upravnih zadev.²⁴

Ko so na začetku 19. stoletja upravne naloge, navsezadnje tudi zaradi pospešene industrializacije, postajale čedalje kompleksnejše in so zahtevale širitev upravnega aparata, se je povečalo tudi število zakonskih pooblastil za normiranje.²⁵ V preambuli zakona o preprečevanju kolere je parlament kot razlog za delegacijo navedel večjo prožnost normiranja izvršilne oblasti. Podoben primer omejenega pooblastila predstavlja *Factories Act 1833*, nato pa je *Poor Law Amendment Act 1834* komisarjem podelil široka pooblastila na področju prava oboroževanja – gre za vodilen primer delegacije, ki ne pomeni zgolj določanja

²² Podrobneje o sprejemu tega akta v P. Gaunt, nav. delo.

²³ Povzeto po H. Vagt, nav. delo, str. 76–78.

²⁴ Povzeto po H. Vagt, nav. delo, str. 78–80. Do zgodnjega 19. stoletja je bila zakonodaja v Angliji pogosto individualna (*private bill*), lokalna in nezavezujoča (Parris: v J. C. H. Raadschelders, nav. delo, str. 117).

²⁵ Dicey je to obdobje imenoval obdobje kolektivizma (Wade & Forsyth, 2004, str. 859). Glej tudi S. A. de Smith (1949, str. 514).

podrobnosti, ampak oblikovanje politike. To pa je bil zgolj eksperiment v birokratski upravi in delegacija kot taka do konca stoletja ni bila predmet kritike.²⁶

3.4. OD KRALJICE VIKTORIJE DO PRVE SVETOVNE VOJNE

V času vladanja kraljice Victorie (1837–1901) se je nadaljevala začeta praksa podeljevanja pooblastil, zlasti na področju zdravja. Sčasoma se je področje varovanja zdravja ljudi (na primer cepljenje) in živali (na primer ukrepi proti širjenju stekline) razširilo tudi na rastline (na primer zatiranje škodljivcev). Glede na čedalje večjo količino delegirane zakonodaje so leta 1890 končno javno objavili velik del teh aktov v letnih zbirkah pod naslovom *Statutory Orders and Regulations*. Posledica hitrega večanja količine zakonskih pooblastil v iztekaajočem se 19. stoletju je bilo veliko število različnih postopkov za izdajo aktov delegirane zakonodaje in veliko število različnih poimenovanj teh aktov. To pravno negotovost je odpravil *Rules Publication Act 1893*, ki je vsaj v omejenem obsegu prinesel red na področju postopkov, poimenovanj in objave omenjenih aktov.²⁷

To obdobje pa je pomembno tudi zaradi polne uveljavitve parlamentarizma, saj se je okrepil položaj spodnjega doma (*House of Commons*) na račun moči monarha in zgornjega doma (*House of Lords*).²⁸ Ne glede na to pa je treba poudariti, da je posebnost ustvarjanja prava v Angliji v 19. stoletju v tem, da je vloga zakonodajnih organov šibkejša in je vloga sodišč pomembnejša.²⁹ Z današnjega vidika sta bila namreč tako angleški parlament kot tudi ameriški Kongres še kar nekaj časa v 19. stoletju dobesedno neaktivna – pravo so ustvarjali sodniki v okviru reševanja sporov.³⁰

3.5. PRVA POLOVICA 20. STOLETJA

Politična praksa prve polovice 20. stoletja se ni mogla izogniti vojnim dogodkom. Po nemški zasedbi Belgije je parlament z *Defence of the Realm Act 1914* podelil zakonsko pooblastilo do tedaj še nepoznanega obsega – brez nadaljnjih omejitev je namreč *King in Council* lahko izdajal akte, ki so se mu zdeli potrebni za ohranitev javne varnosti in kraljestva. To pooblastilo pa je bilo z *Defence of the Realm Consolidation Act 1914* še razširjeno. Pooblastilo je bilo si-

²⁶ H. Vagt, nav. delo (2006), str. 80; W. Wade in C. Forsyth, nav. delo, str. 859; prim. P. P. Craig, nav. delo, str. 365.

²⁷ H. Vagt, nav. delo, str. 81.

²⁸ S. E. Finer, nav. delo, str. 1593–1594; F. Grad, nav. delo, str. 22.

²⁹ R. B. Stevens, nav. delo, str. 6; W. D. Popkin, nav. delo (2007), str. 29; J. Martin, nav. delo; W. D. Popkin, nav. delo (1999), str. 171.

³⁰ R. C. Pyle & C. M. Bast, nav. delo, str. 74.

cer omejeno na čas vojne, toda ne glede na to, da se je ta dejansko končala leta 1918, se je uporabljalo do leta 1921, ko je bila vojna uradno končana. Poleg številnih aktov, katerih vsebino je bilo težko povezati z namenom pooblastila, je vlada izdajala tudi akte, za katere bi težko našli zakonsko podlago. Po koncu vojne je parlament z *Emergency Powers Act 1920* vladi podelil pooblastila za nujne primere v času miru, ki jih je vlada uporabila v letih 1921, 1924 in 1926. Število organov je hitro rastlo in predvsem ministrom so bila podeljena obsežna zakonodajna pooblastila. Sodna praksa in teorija sta se na povečanje moči izvršilne oblasti odzvali kritično.³¹ Na tej podlagi je vlada ustanovila poseben odbor,³² ki je v končnem poročilu leta 1932 pokazal probleme in možne rešitve, vendar hkrati poudaril, da se delegirani zakonodaji v praksi ni mogoče izogniti. Posebej je poudaril, da se je delegirana zakonodaja razvila izključno zaradi potreb prakse in smotrnosti ter da zato zaželeno sistematike v postopku in poimenovanju ni mogoče doseči.³³

Poročilo razlikuje med dvema vrstama delegacije, in sicer običajno ter izredno, pri čemer slednja po mnenju odbora pravnopolitično ni zaželena in je upravičena le v izjemnih okoliščinah.³⁴ To razlikovanje se še danes odraža v literaturi in praksi. Čeprav je bilo poročilo splošno sprejeto, mu parlament ni namenil posebne pozornosti, saj je bilo šele v poznejših letih upoštevanih le nekaj predlogov.³⁵

Izkušnje iz prve svetovne vojne so angleškemu pravu koristile pri izbruhu druge svetovne vojne. Med letoma 1937 in 1939 je parlament izdal več kot 40 specialnih zakonov, ki so dali podlago za delegirano zakonodajo na posameznih področjih, z zakonom iz let 1939 in 1940 (*Emergency Powers (Defence) Acts*) pa je podelil pooblastila, ki so bila po obsegu podobna tistim iz leta 1914.³⁶ Še po koncu vojne je na podlagi prehodnih določb veliko teh pooblastil ostalo veljavnih, za njihovo prilagoditev novi politični realnosti pa je bilo potrebno veliko zakonodajnega napora.

³¹ Najbolj odmevno delo je bilo *A New Despotism* (G. H. Hewart, nav. delo).

³² *Committee on Ministers' Powers*.

³³ Povzeto po H. Vagt, nav. delo, str. 81–83.

³⁴ V ta okvir spadajo štiri kategorije delegacije: 1. urejanje načelnih zadev in celo uvajanje davkov, 2. spreminjanje zakonov, 3. podelitev široke diskrecije ministrom, tako da ni jasno, kakšne omejitve je želel postaviti parlament, in 4. dejanska neomejenost pooblastil s pomočjo parlamentarne prepovedi sodnega nadzora (H. Vagt, nav. delo, str. 83–84, op. 178).

³⁵ H. Vagt, nav. delo, str. 83–84.

³⁶ Zakon iz leta 1939 je vlado pooblašal, da izdaja *Orders in Council* za dosego petih ciljev: 1. javna varnost, 2. obramba kraljestva, 3. vzdrževanje javnega reda, 4. učinkovito vodenje vojne in 5. zagotavljanje nujno potrebnih dobrin in storitev za prebivalce. Zakon iz leta 1940 pa je ta pooblastila še razširil, tako da so ga imenovali kar *Everything and Everybody Act* (vlada je na primer s soglasjem parlamenta lahko izdala akte, s katerimi je državljanke zavezala k delu in dajanju premoženja na voljo za potrebe države) (H. Vagt, nav. delo, str. 84).

Leto dni pred koncem druge svetovne vojne je spodnji dom parlamenta ustanovil poseben parlamentarni odbor³⁷ in mu naložil oceno aktov izvršilne oblasti, ki so potrebovali soglasje parlamenta ali so mu vsaj morali biti predloženi. Na podlagi njegovih ugotovitev je obsežne spremembe prinesel *Statutory Instruments Act 1946*, ki je upošteval večino priporočil sklepnega poročila odbora iz leta 1932.³⁸ Zakon je veljal za večino tedaj izdanih aktov delegirane zakonodaje in urejal precej kompleksen postopek sprejemanja in njihovo objavo. Število aktov delegirane zakonodaje je v naslednjih letih naraščalo,³⁹ zato je bilo v obeh domovih parlamenta ustanovljenih več odborov, ki so presojali različne vidike delegirane zakonodaje.⁴⁰

V praksi je parlamentarni nadzor delegirane zakonodaje zelo omejen. Praviloma se namreč izvede postopek, imenovan *negative resolution*, kar pomeni, da se akt delegirane zakonodaje uveljavi, če noben član parlamenta v roku štiridesetih dni od njegove predložitve parlamentu ne sproži postopka za njegovo razveljavitev (*annulment procedure*). Postopek, imenovan *positive resolution*, ki omogoča učinkovitejši nadzor, se uporablja redko, saj pomeni veliko časovno obremenitev parlamenta. Nadzor, ki ga izvaja specializirani parlamentarni odbor (*The Parliamentary Joint Committee on Statutory Instruments*), je bolj tehničen, saj se ne nanaša na razloge pravne ureditve, ampak le preverja, ali bi moral parlament aktu nameniti kakšno pozornost zaradi taksativno naštetih razlogov, med katerimi je na primer naložitev davkov.⁴¹

Nekakšna oblika nadzora je postopek predhodnega posvetovanja, ki mora biti izveden na podlagi zakonskih določb. Določbe o tem, s kom se mora normodajalec posvetovati, so različne, in čeprav na primer minister ni dolžan upoštevati prejetih pripomb, neizvedba posvetovanja praviloma povzroči nezakonitost delegirane zakonodaje.⁴²

Zaradi temeljne ustavne doktrine supremacije parlamenta⁴³ je vloga sodnega omejevanja delegacije v angleškem pravu veliko manjša kot v drugih ustavnih ureditvah, zato sta to vlogo (vsaj na začetku) prevzela parlament in postopek predvsem v smislu racionalizacije nadzornih mehanizmov parlamenta,⁴⁴

³⁷ *Select Committee on Statutory Rules and Orders*, imenovan tudi *Scrutiny Committee*.

³⁸ *Committee on Ministers' Powers*.

³⁹ Ne glede na velik obseg delegirane zakonodaje pa Zander (2004) poudarja, da sta njen obseg in pomen bistveno manjša kot v ZDA. Poleg političnega razloga, ki se nanaša na razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, naj bi bil eden glavnih razlogov tudi ta, da v Angliji uporabljajo več tehnik regulacije. Podrobneje v M. Zander, nav. delo, str. 122–123.

⁴⁰ H. Vagt, nav. delo, str. 85.

⁴¹ B. Jones in K. Thompson, nav. delo, str. 211; H. Barnett, nav. delo, str. 77.

⁴² B. Jones in K. Thompson, nav. delo, str. 212.

⁴³ Sodnemu nadzoru niso podvrženi akti kraljice ter spodnjega in zgornjega doma parlamenta (W. Wade in C. Forsyth, nav. delo, str. 874).

⁴⁴ T. i. *laying procedures* po *Statutory Instruments Act 1946*.

reševanja upravnih sporov in sodnega nadzora.⁴⁵ Ne glede na to so bila angleška sodišča večino prvega desetletja po drugi svetovni vojni zelo zadržana, kar je pripeljalo do več problematičnih precedensov, v desetletju po sprejemu *Tribunals and Inquiries Act 1958* pa se je znova postavilo v vlogo aktivnega zaščitnika pravic posameznikov v razmerju do izvršilne oblasti, čeprav še vedno v okviru angleške ustavne tradicije.⁴⁶

4. Zaključek

Delegirana zakonodaja je v Angliji predvsem rezultat boja za moč med monarhom in parlamentom (notranji dejavnik), po vzpostavitvi ravnotežja pa je postala predvsem orodje za reševanje nujnih zadev, pred katerimi se je znašla država (zdravje, vojna, javni red itd. – torej odziv na spremembe okolja; zunanji dejavnik). V teh okoliščinah se je (prestižni) politični boj praviloma umaknil pragmatičnemu reševanju zunanjih težav, čeprav obstajajo tudi izjeme (čas Cromwella). Ne glede na to je v času nujnih zadev razvidna tendenca izvršilne oblasti, da prekoračuje vsebinski in časovni okvir podeljenih pooblastil, praviloma z roko v roki s parlamentom – kritika namreč prihaja predvsem od zunaj, tj. s strani teorije (čeprav pozno, šele v 30. letih 20. stoletja) in sodstva (katerega vloga pa je omejena zaradi posebnosti angleške ureditve), delno pa tudi s strani parlamenta samega (odbori). Enkrat dosežena stopnja delegacije se je težko, če sploh, vrnila v prejšnje stanje. Iz razvojnega pregleda izhaja, da pomen delegirane zakonodaje v Angliji raste v obeh razsežnostih, tako v kvantitativni kot tudi v kvalitativni. Čeprav na prvi pogled ureja zgolj podrobnosti, je njen pomen v praksi precej večji. Posledica večanja pomena delegirane zakonodaje je bilo večanje pomena sodelovanja javnosti, nadzor parlamenta, sodni nadzor in zahteva po objavi teh aktov.⁴⁷

⁴⁵ *Tribunals and Inquiries Act 1958*.

⁴⁶ P. L. Lindseth, nav. delo, str. 149. V zadevi *Customs and Excise Commissioners v. Cure & Deeley Ltd.*, (1962) 1 Q. B. 340 so bile na primer postavljene strožje meje diskrecije ministrov. V nekem smislu so se britanski sodniki prek upravnega prava soočili z enako ustavnopravno stvarnostjo kot sodniki v drugih državah (na primer ZR Nemčiji) prek pisanih ustav in sodne prakse (prav tam, str. 149). Nejasnosti v zakonu in posledično vsebina in izvajanje delegirane zakonodaje je treba razlagati tako, da so kar najbolj spoštovane človekove pravice iz Evropske konvencije o človekovih pravicah (W. Wade in C. Forsyth, nav. delo, str. 875). Za druge vidike sodnega nadzora delegirane zakonodaje glej W. Wade & C. Forsyth, nav. delo, str. 874–891.

⁴⁷ A. W. Bradley & K. D. Ewing, nav. delo, str. 681.

LITERATURA

- Hilairne Barnett:** Constitutional & Administrative Law. Routledge, Abingdon 2014.
- A. W. Bradley** in **K. D. Ewing:** Constitutional and administrative law (14th ed.). Pearson Education 2007.
- Paul P. Craig:** Administrative Law (4th ed.). Sweet and Maxwell, London 1999.
- Customs and Excise Commissioners v. Cure & Deeley Ltd.*, (1962) 1 Q. B. 340.
- S. E. Finer:** The History of Government From the Earliest Times, vol. III (Empires, Monarchies, and the Modern State). Oxford University Press, Oxford 1997.
- Peter Gaunt:** Drafting the Instrument of Government, 1653–54: A Reappraisal, v: Parliamentary History, 8 (1989) 1, str. 28–42.
- Andreas Glaser:** Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre. Mohr Siebeck, Tübingen 2013.
- Franc Grad:** Združeno kraljestvo. V: Franc Grad, Ivan Kristan, Anton Perenič: Primerjalno ustavno pravo. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2006, str. 17–76.
- Gordon Hewart Hewart:** The New Despotism: The Cosmopolitan Book Corporation, New York 1929, <https://archive.org/stream/LordHewart-TheNewDespotism1929/HEWARTLordOfBury-The_New_Despotism_1929_djvu.txt> (pridobljen 18. 12. 2017).
- Brian Jones** in **Katherine Thompson:** Administrative Law in the United Kingdom. V: Rene Seerden in F. M. A. Stroink, F. (ur.): Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States (A Comparative Analysis). Intersentia, Groningen 2002, str. 199–258.
- Stanford E. Lehmberg:** Early Tudor Parliamentary Procedure: Provisos in the Legislation of the Reformation Parliament, v: The English Historical Review, 85 (1970) 334, str. 1–11.
- Peter L. Lindseth:** Delegation is Dead, Long Live Delegation: Managing the Democratic Disconnect in the European Market-Polity. V: Christian Joerges in Renaud Dehousse (ur.): Good governance in Europe's integrated market (Collected courses of the Academy of European Law). Oxford University Press, Oxford 2002, str. 139–163.
- Jacqueline Martin:** English Legal System (Eighth Edition). Hachette UK, 2016.
- Henry Parris:** Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century. George Allen & Unwin, London 1969.
- Mirko Pečarič:** An old absolutist amending clause as the 'new' instrument of delegated legislation, v: The Theory and Practice of Legislation, 4 (2016) 1, str. 1–26.

- William D. Popkin:** Statutes in Court: The History and Theory of Statutory Interpretation. Duke University Press, Durham 1999.
- William D. Popkin:** Evolution of the Judicial Opinion: Institutional and Individual Styles. NYU Press, New York 2007.
- Hermann Pünder:** Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland. Duncker & Humblot, Berlin 1995.
- Ransford C. Pyle** in **Carol M. Bast:** Foundations of Law: Cases, Commentary and Ethics. Cengage Learning, 2016.
- Stephanie Pywell:** Untangling the Law: The Classification of Delegated Legislation, v: New Law Journal, 7553, 2013, str. 321–322.
- Jos C. H. Raadschelders:** Handbook of Administrative History. Transaction Publishers, New Brunswick, London 1998.
- Iztok Rakar:** Nastanek in razvoj podzakonskih predpisov na območju Nemčije, v: Javna uprava, 51 (2015) 3/4, str. 61–72.
- H. G. Richardson** in **G. O. Sayles:** The Earliest Known Official Use of the Term, 'Parliament', v: The English Historical Review, 82 (1967) 325, str. 747–750.
- Mahendra P. Singh:** German Administrative Law in a Common Law Perspective. Springer, Berlin 2001.
- S. A. de Smith:** Delegated Legislation in England, v: The Western Political Quarterly, 2 (1949) 4, str. 514–526.
- Statutory Instruments Act 1946, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/36/section/1>> (pridobljen 4. 5. 2017).
- Robert Bocking Stevens:** Law School: Legal Education in America from the 1850s to the 1980s. The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1983.
- Hjalmar Vagt:** Rechtsverordnung und Statutory Instrument (Delegierte Rechtsetzung in Deutschland und Grossbritannien). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006.
- William Wade** in **Cristopher Forsyth:** Administrative Law (9th ed.). Oxford University Press, New York 2004.
- Michael Zander:** The Law-making Process (6th ed.). Cambridge University Press, Cambridge 2004.

Pomen (moč) ljubezni pri vodenju in pri zavzetosti zaposlenih v javni upravi

Senko Pličanič*

1. Uvod

V Sloveniji že nekaj časa prevladuje izrazito negativna energija. **Že dolgo je tako in nič ne kaže na spremembo.** Razlog za tako stanje duha je večinoma povezan z gospodarsko krizo, katere posledice v Sloveniji še kar trajajo. Čeprav imamo v zadnjih dveh letih gospodarsko rast, je ta skoraj v celoti posledica izvoza,¹ nobene bistvene spremembe pa ni, ko gre za (domače in tuje) investicije v slovensko gospodarstvo. Prepričan sem, da je tako tudi zato, ker kot narod oziroma kot država nimamo vizije, nimamo jasnih ciljev. Ti so nujen pogoj za uspešnost države. Tako kot tudi posameznik v zasebnem življenju ne more biti uspešen, zadovoljen, samoizpolnjen – srečen, če nima vizije in ciljev. Ta negativizem se kaže na različne načine (neprijaznost, ravnodušje, **črnogledost**, aroganca, nespoštljivost itd.), ki precej jasno kažejo, da izvira **v strahu**. V strahu za eksistenco. V strahu za prihodnost. V splošnem bivanjskem strahu. Strah je očitno tisti mehanizem, zaradi katerega se v naši deželi širita negativizem ter ozkogledost in zaradi katerega na vseh področjih vse bolj tonemo v poprečje ali še nižje. V gospodarstvu, politiki, znanosti itd.

Po drugi strani imamo v Sloveniji tudi drugačno energijo. Svetovljansko, pozitivno, velikopotezno. Med podjetniki, znanstveniki in inovatorji, med župani in drugimi politiki in drugod. Vendar pa njihova energija, njihovo znanje in izkušnje ne prodrejo in zato na večino ne vplivajo.

* Univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. E-pošta: senko.plicanic@pf.uni-lj.si

¹ Glej podrobneje J. P. Damjan, nav. delo.

Negativizem je tudi ena mojih glavnih izkušenj zadnjih treh let, ko sem opravljal funkcijo ministra. Spoznal sem, da ta prežema tudi državno upravo. Imel sem občutek, da je tam v **še večji koncentraciji kot v drugih delih družbe**. Imel sem občutek, kot da se je nad večino državnih uradnikov spustil temen oblak, ki jim preprečuje, da bi svoje delo opravljali z več veselja in **z več zavzetosti**. Podobne razmere so tudi **v občinski upravi**. Po drugi strani pa sem izkusil tudi ogromno pozitivno energijo **številnih** posameznikov. Vendar ta ostaja zastrta z nevidno zaveso, ki preprečuje, da bi njihova energija postala prevladujoča.

Vlada bi lahko precej pripomogla k izboljšanju razmer v Sloveniji. Vendar pa je pri uresničevanju svojih pristojnosti povsem odvisna od državnega uradništva. V njem pa prevladuje negativizem in zato bistveno premajhna zavzetost za delo. Kot minister sem to občutil kot veliko frustracijo. Po eni strani je bila diagnoza razmer in težav na področjih, ki sem jih pokrival, precej jasna, taka pa je bila tudi vizija, kako jih odpraviti, za njeno izvedbo pa je bil obseg pristojnosti zadosten. Po drugi strani je izvedba vizije (spremembe predpisov in drugi ukrepi) povsem v rokah državnih uradnikov. S tem mislim na dejstvo, da je ministrov ritem tak, da tudi če bi hotel, zmoget in znal sam pripraviti vse potrebno za izvedbo svoje vizije, tega večinoma ne more (osebno sem se lahko intenzivno vključil le v izvedbo najpomembnejšega projekta – prenove insolvenčne zakonodaje zaradi oživljanja gospodarstva). Naloga ministra je zato predvsem vodenje (angl. *leadership*). Pri tem pa je soočen večinoma s prestrašenimi in zato ne dovolj zavzetimi sodelavci. Zato je učinkovitost in kakovost njihovih »izdelkov« nizka. Posledica tega pa je, da (tudi zaradi negativizma v drugih oblastnih organih, na primer zakonodajalcu) minister ne more uresničiti svoje vizije, to je pripraviti vseh tistih ukrepov, ki so nujni za izboljšanje razmer na področjih, za katera je pristojen. Prepričan sem, da je prav to eden glavnih razlogov za tako majhno uspešnost vlad pri izboljšanju obstoječega (slabega) stanja v Sloveniji oziroma strah pred izvedbo resničnih reform.

V prispevku bom predstavil svojo vizijo glede spremembe teh razmer v Sloveniji. Zato bom najprej analiziral razloge za prevladujoči negativizem v Sloveniji, nato pa bom podrobneje predstavil, kako take razmere izboljšati.

2. Razlogi za negativizem – odsotnost ljubezni (do sebe)

Da bi spremenili opisano stanje v Sloveniji, moramo najprej ugotoviti **razloge za negativizem**.

Naša ravnanja, pozitivna ali negativna, usmerja naše temeljno gonilo. Temeljno človekovo gonilo je »biti srečen«.² Ta želja na najgloblji ravni usmerja

² »Sreča je smisel in smoter človekovega življenja« (Aristotel).

naša ravnanja.³ Sreča je stanje materialne in duhovne blaginje in je možna le, če smo v ravnovesju, materialno in duhovno.⁴

V drugih kulturah⁵ so že zdavnaj spoznali, da je pot do sreče povezana z razvojem na obeh področjih našega bivanja, to je materialnem in duhovnem. Ljudje nismo samo materialna bitja, nismo samo telesa, temveč precej več – imenujmo to našo duhovno razsežnost »duša«.

Pot do sreče je zato pot, na kateri si prizadevamo za materialni napredek, vendar pa tudi za duhovni napredek – za **»rast naše duše«** (za **»osebno rast«**) Pri tem je cilj materialne rasti zadovoljiti naše materialne potrebe, torej naše »telesne« potrebe, cilj duhovne rasti pa je spoznati, kdo smo »v resnici«. Nismo samo telo in nismo samo um, ki ga sestavljajo misli in prepričanja – vse to se spreminja, Mi pa ostajamo.⁶ Cilj duhovne rasti je prav tako izboljšati se in spoznati, da naša sebičnost in pohlep nismo Mi, ker je naše bistvo **Ljubezen**, ter spoznati, da sta sebičnost in pohlep odraz **strahu** – ta pa je del **ega**.⁷

Cilj duhovne rasti je doseči **Ljubezen – ljubezen do sebe, ljubezen do so-ljudi in ljubezen do drugih živih bitij**. In ko smo v stanju ljubezni, ljubezen dajati.⁸ Ljubezen do sebe nas pomirja in osrečuje ter je znak univerzalne odgovornosti do drugih. Ker če se dobro počutimo v sebi, veliko bolje delujemo v vseh drugih vidikih življenja.⁹ Sreča je potem »stranski produkt« našega delovanja v ljubezni.¹⁰

Jasno je torej, da lahko srečo dosežemo le ob zavzemanju za materialno, gospodarsko rast in **hkrati ob zavzemanju za svojo duhovno (osebno) rast**. Ko se ozremo v našo preteklost, pa zgroženi ugotovimo, kako usodno »slepi« smo bili, ko smo, išoč srečo, bili prepričani, da jo lahko najdemo samo v materialnih dobrinah.

³ Glej podrobneje Osho, nav. delo (2008; Joy ...), in E. Tolle, nav. delo.

⁴ Gre za čedalje bolj razširjena spoznanja tudi znotraj uveljavljene psihologije. Primerjaj na primer S. Grof, nav. delo.

⁵ Na primer v kitajskem taoizmu, kulturi Aboriginov in drugih »naravnih« ljudstev.

⁶ Glej podrobneje v Z. Železnikar, nav. delo.

⁷ V človeku je **stabilno zavestno jedro, svobodna duhovna zavest (duša)**, ki pa je podvrženo motilnemu dejavniku. Ta dejavnik je lažni jaz ali ego. Ta je tisti, ki zasenči svobodno duhovno zavest in nas prekrije z miselno navlako, ki nam komajda še pusti dihati. Na nenehno izmenjujoče se pobude ega se brez pomišljanja vživljamo in izgubljamostik s samim seboj. **Ego je kot temen oblak, ki zakrije naše notranje sonce – dušo**. Ko nadzira naše čustvene in miselne procese, ega ni lahko prepoznati, ker nenehno menja vloge: zdaj nas navda z užaljenostjo, zdaj z jezo, pozneje z malodušjem ali obupom, ljubosumjem, pohlepom. Podrobneje o egu glej Osho, nav. delo (2008, Being in Love ...). Glej več o tem tudi J. Krishnamurti, nav. delo, in E. Tolle, nav. delo.

⁸ Ljubezen (srečo) kot temeljni evolijski mehanizem človeštva vidi (poleg »ezoteričnih«) tudi več uglednih zahodnih mislecev, kot so Platon, Fromm, Maslow, Sorokin, Peck, Gibran in drugi. Glej podrobneje N. Maharaj in K. A. April, nav. delo, str. 120.

⁹ Primerjaj Osho, nav. delo (2001), str. 59–63.

¹⁰ R. Ulluwishewa, nav. delo, str. 35.

Pomembnosti duhovne rasti za doseganje sreče se v naši civilizaciji nismo zavedali. Še več – vsak poskus pokazati in ozaveščati, da brez duhovne rasti ne gre; da je usmerjenost v materialno zaradi zadovoljevanja materialnih potreb pomemben del našega bivanja, vendar pa je za doseganje sreče bistvena duhovna rast in da je ključna »dobrina«, ki jo z njo pridobimo, to je ljubezen – je bil zatrt v kali.¹¹ Žal še danes v naši civilizaciji prevladuje tak pogled, kar se kaže v zaznavi »duhovnega« kot manjvrednega, neresnega in neznanstvenega.¹²

Na srečo se to v zadnjem času hitro spreminja. Vse več je znanstvenih dokazov o pomenu »duhovnega« v naših življenjih, naša »usodna domišljavost« pa postaja vse bolj razgaljena, ko smo ta svoj del in njegovo vlogo v naših življenjih popolnoma prezrli.¹³

Čeprav sem prepričan, da za to, da se zavemo pomena duhovnega, ne potrebujemo znanstvenih dokazov,¹⁴ pa so ti pomembni, ker je znanost ena ključnih (poleg prava) socialnih ustanov Zahoda. Vedenju, ki ga (o človeku in njegovem položaju v okolju) »proizvaja« znanost, namreč, vsaj v okviru razvitih zahodnih kultur, verjame večina.

Z usmeritvijo (tudi) v duhovni razvoj in duhovno rastjo bomo zmožni nadomestiti **strah (ego, selfishness)**, ki je danes prevladujoč, z **ljubeznijo** (angl. *selfless love*).

Iskanje ljubezni je torej tisti najgloblji, temeljni mehanizem, ki nas poganja. Pri tem ne gre zgolj za erotično ljubezen (moškega in ženske), materinsko in bratsko ljubezen, temveč predvsem in najprej za **ljubezen do sebe** (angl. *self-love*). Šele, ko imamo sebe radi, lahko imamo radi tudi druge. Ko imamo radi sebe, postane **ljubezen naša splošna usmeritev (smo v ljubezni)**. In je obrnjena v svet kot celoto, ne le do posameznih konkretnih oseb.¹⁵

Ljubezen do sebe sestavljajo **poznavanje sebe, sprejemanje sebe, samoudejanjanje, zavedanje sebe in skrb zase**.

Poznavanje sebe (starogrški *gnothi seauton* – spoznaj samega sebe) pomeni poznavanje sebe kot telesa, psihe in zlasti tistega, kar v resnici smo, to je naše »duše« (angl. *inner soul – the image of »god« within*).

Poznavanje sebe je pogoj za **samosprejetje**. Gre za stanje, v katerem vemo, kdo smo in nas zato ni strah zunanjega sveta in sodb drugih o nas.

¹¹ Podrobneje o uničenju »modrih« žensk, to je tistih, ki so (še) imele znanje o tem, kdo smo, da smo več kot le telo, o pomembnosti duhovnega in z ogromnim zdravilskim znanjem, glej G. Heinsohn in O. Steiger, nav. delo.

¹² V zadnjem času je tak, celovit pogled na človeka sicer vse bolj prisoten v uveljavljeni psihologiji, psihoanalizi in psihoterapiji. Vendar kljub temu še vedno potisnjen na (družbeno) obrobje.

¹³ Celovito o tem v R. Ullushewa, nav. delo. V Sloveniji glej na primer I. Kononenko, nav. delo.

¹⁴ Umsko dojemanje resničnosti je omejeno – glej podrobneje v S. Pličanič, nav. delo (2016).

¹⁵ Glej podrobneje N. Maharaj in K. A. April, nav. delo, str. 122.

Poznavanje sebe je pogoj za **samoudejanjanje**. To pomeni postati to, kar smo, kar smo zmožni postati. Poznavanje sebe pomeni, da smo v stanju, ko smo ves čas usmerjeni v udejanjanje sebe – ko nas vse v nas žene v udejanjanje tega, kar smo. Hkrati to pomeni, da smo izvirni in pristni, ker udejanjamo sebe kot unikatnega in edinega.

Iz poznavanja sebe pridemo do **samozavedanja**. Ker – če se poznamo, vemo, da smo del celote in da smo povezani z drugimi (ljudmi, živalmi in rastlinami).¹⁶

Skrb zase pa pomeni, da ves čas skrbimo za svoje telo, psiho in duhovno (osebno) rast.

Dejstvo je, da smo v naši civilizaciji pozabili na pomen ljubezni. Verjeli smo, da jo lahko nadomestimo z materialnimi dobrinami in smo zato vso svojo energijo namenili temu. Danes postaja čedalje bolj jasno, da ljubezni (sreče) ni mogoče doseči samo z materialnim razvojem in zadovoljevanjem materialnih potreb, temveč tudi (zlasti) z duhovnim razvojem.¹⁷ Zaradi »odstranitve« tega védenja iz naše civilizacije¹⁸ smo bili, iščoč ljubezen (srečo), usmerjeni samo v materialni razvoj. In smo zato v tem (nikoli zadovoljenem) hlastanju po ljubezni (sreči) vse bolj nezmerno posegali v okolje, misleč da bomo s čedalje več materialnimi dobrinami končno le postali srečni. Rezultati so znani in porazni: skoraj »uničeno« okolje, skoraj iztrebljene kulture, ki so se zavedale pomena duhovnega razvoja, in velik del človeštva, pahnjen v revščino ter na rob preživetja.¹⁹

Vendar žal v svetu in tudi v Sloveniji še vedno prevladuje stara paradigma. Posledica tega je **skoraj popolna odsotnost ljubezni do sebe** v naši civilizaciji.²⁰

Tako je tudi v Sloveniji. Pri tem pa je očitno, zaradi zgodovinskih razlogov (večstoletna podrejenost), v Sloveniji to še bolj izrazito. Vsa ta naša (prevladujoča) ponižnost, pripravljenost sprejeti vse, strah, z eno besedo nesamozavest jasno kažejo na skoraj popolno odsotnost ljubezni do sebe tudi v Sloveniji.

Menim, da je **skoraj popolna odsotnost ljubezni do sebe glavni razlog prevladujočega negativizma v Sloveniji**, tudi v državni (in občinski) upravi. Prevladujejo namreč nesamozavest, strah in sebičnost – ki so vsi jasni simptomi odsotnosti ljubezni (do sebe in do drugih).²¹

¹⁶ Prav tam, str. 124. Avtorja navajata podobnost z afriškim konceptom Uhuntu – »sem, ker si«.

¹⁷ Podobno tudi Maslow – glej o tem podrobneje v P. W. King, nav. delo.

¹⁸ O tem glej podrobneje S. Pličanič, nav. delo (2016).

¹⁹ Večina teh tako zaželenih materialnih dobrin oziroma bogastva pa je v rokah peščice bogatih, za katere lahko z veliko verjetnostjo trdimo, da niso srečni.

²⁰ Maharaj in April v svoji študiji ugotavljata, da to izvira iz vrednostnega sistema zahodne civilizacije, ki temelji na »strahu« kot antipodu ljubezni, torej na odsotnosti ljubezni do sebe. (N. Maharaj in K. A. April, nav. delo, str. 127).

²¹ Glej podrobneje o znakih odsotnosti ljubezni v E. Tolle, nav. delo, in L. Hay, nav. delo.

3. Pomen (moč) ljubezni (do sebe) pri vodenju

Glede na pomen vodenja (angl. *leadership*) v naši civilizaciji je skoraj popolna odsotnost ljubezni **tudi pri voditeljih** še posebej razdiralna za organizacije, ki jih vodijo, in za njihove zaposlene. To je še zlasti pomembno v javnem sektorju – zaradi pomembnosti dobrin in storitev, ki nam jih zagotavlja, in zaradi dejstva, da to počne z našim denarjem.

Če je namreč ljubezen v samem jedru našega bivanja in njena prisotnost oziroma odsotnost v samem temelju določa, kaj počnemo, zakaj počnemo, kar počnemo, in kako to počnemo, potem je jasno, da ima ljubezen zelo pomembno vlogo tudi pri vodenju. Če vodimo z ljubeznijo (ki temelji na ljubezni do sebe), nam bodo podrejeni sledili in nam zaupali. Svoje delo bodo opravljali zavzeto in učinkovito. Ljubezen do sebe je bistvena za vodenje. Človek namreč ne more voditi drugih, če se nima rad, če se ne sprejema, če se ne pozna – če ni v stanju ljubezni.

Voditelji, ki se imajo radi in vodijo z ljubeznijo, se znajo vživeti v položaj zaposlenih, jih razumejo; znajo v vsakem od njih najti najboljše in to spodbujati; so iskreni in topli; znajo poslušati zaposlene in jih navdušiti; so do njih spoštljivi; v njih vzbujajo občutek varnosti in zaupanja; širijo pozitivno energijo in znajo sprejemati odločitve. Vse te značilnosti voditeljev, ki se imajo radi, izvirajo iz njihovega samopoznavanja, samosprejemanja in samoudejanjanja.

Po drugi strani pa voditelji s premajhno ljubeznijo do sebe – ker se sami ne počutijo varne in so prestrašeni – svojim zaposlenim ne zmorejo zagotoviti občutka varnosti in zaupanja. To negativno vpliva na inovativnost, stopnjo motivacije, zavzetost in s tem učinkovitost ter rast organizacije. Taki voditelji so neiskreni, neprepričljivi in za seboj ne zmorejo potegniti svojih zaposlenih. Ker se nimajo radi, so nezmožni imeti radi druge – svoje zaposlene, niso se zmožni vživljati v njihov položaj in jih spodbujati in voditi skozi njihove stiske z ljubeznijo. So nedosledni in nezmožni sprejemati odločitve.²²

Ko sem sam postal minister, sem imel na poti do ljubezni do sebe še veliko dela. Tega, o čemer zdaj pišem, sem se sicer večinoma zavedal, vendar takrat še nisem bil tam, kjer sem danes. Večinoma tudi zaradi izkušenj, ki sem jih imel z ljudmi v času, ko sem bil minister. Zaradi nenehnega ozaveščanja lastnih izkušenj sem na poti osebne rasti, torej poti k ljubezni do sebe, precej napredoval. V pogovorih, ki sem jih imel kot minister (z opozicijskimi in koalicijskimi poslanci in z drugimi funkcionarji) sem spoznal, kako redka je ljubezen. Ker vsa-

²² Maharaj in April v svoji študiji ugotavljata, da je tako stanje prisotno pri 95 odstotkih voditeljev. Razlog za to vidita v naši zahodni kulturi »strahu« (ki pravzaprav temelji na odsotnosti ljubezni do sebe) in voditeljev, ki jih vodi strah. Zato so zaposleni vse manj zavzeti in lojalni svoji organizaciji oziroma voditelju. Glej podrobneje N. Maharaj in K. A. April, nav. delo, str. 127.

kič, ko sem bil v ljubezni in se z njimi pogovarjal v ljubezni, so oživali kot uvela roža, ko jo zalijemo. Presenečen in vesel sem ugotovil, da sem jim dal nekaj, kar zelo pogrešajo, nekaj, česar nimajo ali imajo premalo.

Kjer ni ljubezni, prevladuje strah. Strah pa je pot v temo, strah vodi v jezo, jeza v sovraštvo, to pa v trpljenje.²³ Strah (sovraštvo) žal prevladuje (tudi) v slovenski politiki. Tudi ta (tako kot puščava vode) potrebuje ljubezen!

Menim, da je (bila) premajhna ljubezen do sebe prevladujoča tudi med voditelji v slovenski politiki.²⁴ Zato ne preseneča, da se že nekaj let ne premaknemo iz »teme«.

4. Kako voditeljem in zaposlenim omogočiti duhovno rast in ljubezen (do sebe) – model trajnostnega materialnega in duhovnega razvoja kot rešitev

Za to, da v Sloveniji odpravimo prevladujoč negativizem, je torej ključna **ljubezen, najprej ljubezen do sebe**.

Znanja o tem, kako doseči to stanje, so bila iz naše civilizacije izkoreninjena, zato moramo **ta znanja spet vrniti v naša življenja**.

Pot do ljubezni (in sreče) je pot **uravnovešene materialne (gospodarske) in duhovne (osebne) rasti**.

Žal smo dolgo živeli »v temi« in smo bili prepričani, da lahko ljubezen (in srečo) dosežemo le z materialno (gospodarsko) rastjo. Ves čas smo verjeli v temeljno »mantra« kapitalizma, da nam bo »čim več« materialnega (poleg zadovoljitve materialnih potreb) prineslo še več od tega – ljubezen in srečo. Zato smo bili tudi neuspešni pri uresničitvi **trajnostnega razvoja kot rešilnega načrta človeštva**.

Glavni cilj trajnostnega modela, to je sprememba človekovega odnosa do soljudi in do okolja, bo mogoče uresničiti le, če si bomo začeli prizadevati tudi (in predvsem) za duhovno rast – za ljubezen. Očitno je, da brez tega, torej ljubezni do sočloveka in do okolja, ne bo nobene spremembe.

Trajnostna gospodarska rast (angl. *sustainable economic growth*) zato ni možna brez **duhovne rasti (angl. *spiritual growth*)**.

²³ Yoda iz filma Vojna zvezd, navedeno po <<http://www.yodaquotes.net/>> (7. 12. 2016).

²⁴ Za potrditev tega stališča bi bilo treba seveda izpeljati empirično analizo. Tako moje stališče temelji na lastnih opažanjih, spoznanjih in poznavanju človeškega delovanja, ki sem jih večinoma pridobil s samo-analizo.

Ni možna brez (»prebujenih«) ljudi, ki se bodo zavedali, da je pot do sreče pot uravnovešenosti materialnega in duhovnega. Materialnega razvoja in duhovnega razvoja.

Za nas to danes pomeni, da moramo sprevideti, da ni res, da lahko postanemo srečni samo s posedovanjem materialnih dobrin, o čemer smo bili doslej prepričani. In temu (pridobivanju materialnih dobrin) podredili vse: svojo politično, socialno in ekonomsko organizacijo ter zasebno življenje.

Spoznati moramo, da je ta, materialni del našega bivanja, sicer pomemben, vendar **sreče ne moremo najti zunaj sebe. Srečo lahko najdemo samo v sebi – v ljubezni (do sebe in do drugih).**²⁵

Ključen za uspeh trajnostnega modela je torej prav njegov **socialni vidik**. Odnos do okolja lahko spremenimo le tako, da spremenimo odnos do sebe in do drugih ljudi (in drugih živih bitij), to je, da te odnose zgradimo na ljubezni in ne na strahu.

V obstoječem trajnostnem modelu manjka torej dvoje:

- zavedanje, da je njegov socialni vidik bistven za uresničitev celotnega modela;
- zavedanje, da ni dovolj zagotoviti le **materialne blaginje** (angl. *economic well-being*) za vse ljudi, temveč tudi (in predvsem) **duhovno blaginjo** (angl. *spiritual well-being*) – le take okoliščine nam namreč omogočajo »imeti se rad in biti srečen«.

Zato bi moral biti naš **prvi korak** vrnitev »**duhovnega**« v naša socialno, politično in ekonomsko organizacijo.

Ker je načelo trajnostnega razvoja »rešilni načrt« in je zato temelj našega delovanja v prihodnje, bi ga morali najprej vključiti vanj. Da bi lahko uresničili cilje trajnostnega razvoja, moramo torej načelo trajnostnega razvoja **dopolniti**. V načelo trajnostnega razvoja pa moramo vključiti predvsem spoznanje, da je njegov socialni vidik (to je človek) bistven za uresničitev celotnega modela. »Materialna blaginja je že del trajnostnega modela, **usmeritev v duhovno rast** pa je povsem nova.

Zaradi njenega pomena v naših življenjih in zaradi dolgotrajne »odsotnosti« iz naših življenj in socialne organizacije bi ji morali v prihodnje nameniti posebno skrb in energijo.

Pot do ljubezni (in sreče) je torej povezana zlasti z duhovno rastjo, ne le materialno. Ker se tega nismo (dovolj) zavedali, smo bili tako »obsedeni«²⁶ z materialnim, s katerim je prežeto vse, od začetka naših življenj. Prav zato smo

²⁵ R. Ullsuhewa, nav. delo, str. 36.

²⁶ Izraz uporablja Klein. Glej podrobneje N. Klein, nav. delo.

tudi (bili) tako agresivni do okolja in do soljudi. Ker se nismo dovolj zavedali pomena ljubezni, do katere lahko pridemo le, če gojimo tudi duhovno plat svojega bivanja. Zato moramo v svoja življenja spet vrniti duhovno plat. In za to »uporabiti« tudi državo in pravo. Seveda brez materialne plati ne moremo, zato moramo vsa prizadevanja usmeriti v trajnosten način zadovoljevanja materialnih potreb. Tak, s katerim bomo pri poseganju v okolje zmernejši, kot smo bili doslej. »Zeleno« gospodarstvo nam skupaj z današnjo tehnologijo to omogoča. Tudi za to moramo »uporabiti« državo in pravo.

Očitno je, da smo morali priti do skrajne meje, da smo začeli spoznavati, kaj je zares pomembno in kaj je prav. Spoznati, da je smisel življenja v doseganju ljubezni. Do sebe. In potem do drugih ljudi (in drugih živih bitij – živali in rastlin).

Zato je zdaj ključno, da začnemo delovati v skladu s temi spoznanji. Da preoblikujemo načelo trajnostnega razvoja. Da določimo kot glavno nalogo države in prava zagotavljanje pogojev za uravnoteženo gospodarsko in duhovno (osebno) rast, predvsem pa da kot glavno nalogo države in prava opredelimo zagotavljanje pogojev za doseganje sreče.²⁷

V Sloveniji imamo vse možnosti, da ta cilj dosežemo. Povežimo se, združimo moči in preoblikujmo Slovenijo v »trajnostno družbo«. Prilagodimo svojo državo in pravo tako, da kot njun cilj opredelimo »doseganje ljubezni in sreče«, kot pot do nje pa tudi (poleg gospodarske) duhovno rast.

5. Kako uresničiti trajnostni model v praksi

Menim, da bi morala biti to glavna usmeritev Slovenije. Le tako lahko dolgoročno premagamo prevladujoč negativizem, ki nas vse bolj slabi. Taka usmeritev je trden temelj, na podlagi katerega si bodo lahko vsi prizadevali za duhovno (osebno) rast in za ljubezen ter srečo.

Posebej pomembno pa je to prizadevanje za vse tiste, ki delujejo v javnem sektorju (zaradi pomembnosti dobrin in storitev, ki nam jih zagotavljajo in ker to počnejo z našim denarjem).

Še posebej pa je pomembno, da so v stanju ljubezni do sebe vsi voditelji v državni upravi, šolstvu, zdravstvu, socialni itd.

Kako tako usmeritev uresničiti v praksi, v vsakdanjem življenju?

Glede na dosedanje »odsotnost« je naša glavna naloga v naša življenja **vrniti duhovno**. To mora postati del naših življenj kot nekaj vsakdanjega in naravnega. Ni dovolj reči, da je duhovna rast osebna zadeva vsakega posameznika.

²⁷ Glej podrobneje o preoblikovanju načela trajnostnega razvoja ter vlogi prava in države pri njegovem uresničevanju v S. Pličanič, nav. delo (2016).

Položaj, v katerem smo, zahteva organizirano ukrepanje. Če želimo doseči temeljne cilje trajnostnega modela, to je ohranitev okolja za nas in za prihodnje rodove ter dostojno življenje za vse, moramo za povratek duhovnega v naša življenja ukrepati **organizirano. Povratek duhovnega v naša življenja** je tako pomemben, da je v skupnem, **javnem interesu** vseh. Za zagotavljanje dobrin, ki so v javnem interesu, pa imamo **državo in pravo**. Pri vnovičnem »povratku« duhovnega v našo civilizacijo in v naša življenja morata zato sodelovati država in pravo. Še več, menim, da bi to morala postati ena glavnih nalog sodobne države – **trajnostne države** (angl. *sustainable state*) in sodobnega **trajnostnega prava** (angl. *sustainable (development) law*)

Država in pravo sta namreč ves čas »služila« dosedanjemu temeljnemu cilju – to je materialnemu napredku. Kot sem že pokazal,²⁸ se je temu prilagodila celotna družba s pravom in državo kot ključnima »orodjema«.

Če torej želimo spremembo, če želimo uresničitev ciljev trajnostnega razvoja, je zato bistveno, da **državo in pravo prilagodimo tako, da kot enega njunih glavnih ciljev opredelimo »doseganje ljubezni in sreče«, kot pot do njiju pa (poleg materialnega) tudi duhovni razvoj**.

V tem prelomnem času postaja čedalje bolj jasno, da je poglobljena naloga države in prava, da postane glavno orodje človeštva za uveljavitev trajnostnega razvoja. Vse kaže, da bi ob drugih »klasičnih« funkcijah, ki so bile ključne v preteklosti in so seveda pomembne še danes (varnost, obramba in druge), morala danes njuna osrednja funkcija postati zagotavljanje informacij, znanj, metod in javnih storitev za **duhovno (osebno) rast** (angl. *personal growth*).²⁹ V ta okvir spada tudi pomoč, ki naj ga država in pravo zagotovita vsem, ki se na poti duhovne rasti znajdejo v težavah.

Do zdaj smo dosegli že precej – vse to, kar smo že dosegli, moramo nadgraditi z novimi spoznanji in vrednotami ter oblikovati pravila ravnanja in naloge države, ki bodo posameznike in podjetja usmerjala k zmernosti pri poseganju v okolje in pravičnejši razdelitvi materialnih dobrin – ter seveda duhovni rasti kot osnovi (*conditio sine qua non*).

»Nadgradnja« se mora nanašati na celoten pravni sistem in na vse naloge države, vendar pa je nekaj področij ključnih. Zagotoviti moramo predvsem:

- **usmerjeno oziroma ciljno upravljanje države** (angl. *goal-oriented »sustainable governing«*), pri čemer mora biti njen temeljni cilj »zagotavljanje pogojev za duhovno rast (in s tem doseganje ljubezni in sreče)«;

²⁸ Glej podrobneje v S. Pličanič, nav. delo (2003), str. 30–51.

²⁹ Pri tem naj opozorim na velik potencial, ki ga ima pri tem sodobna, zlasti informacijska tehnologija.

poglavitno pri tem je **načrtovanje trajnostnega razvoja** (angl. *sustainable planning*);³⁰

- **spodbujanje »zelenega« gospodarstva** – poglavitno pri tem je trajnostno prostorsko načrtovanje (angl. *sustainable land-use planning*) in sorazmerno omejevanje posegov v okolje s cilji tega omejevanja (to je ohranitve okolja);³¹
- **trajnostno izobraževanje**, katerega bistvo je, da morajo biti pomemben del izobraževanja mladih znanja, povezana s trajnostnim razvojem, še zlasti znanja, metode in tehnike, povezane z duhovno (osebno) rastjo (spoznavanje sebe, ljubezen do sebe in do drugih);
- **trajnostno usposabljanje**, katerega bistvo je, da mora (vseživljenjsko) izobraževanje in usposabljanje o trajnostnem razvoju, še zlasti o duhovni (osebni) rasti in o tem, kako doseči ljubezen do sebe, postati obveznost zaposlenih v podjetjih in v javnem sektorju;
- **trajnostno zdravstvo**, katerega bistvo je preoblikovanje današnjega zdravstvenega sistema tako, da bo vključeval tudi pomoč pri duhovni (osebni) rasti.³²

Z vidika jedra te razprave sta bistvena **trajnostno izobraževanje in trajnostno usposabljanje**.

Da bi spodbudili duhovno (osebno) rast, moramo temu cilju prilagoditi pravni sistem izobraževanja mladih ter tudi sistem vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja zaposlenih. Pomemben del izobraževanja mladih in zaposlenih morajo biti znanja, povezana s trajnostnim razvojem, še zlasti znanja, metode in tehnike, povezane z duhovno (osebno) rastjo (spoznavanje sebe, ljubezen do sebe in do drugih).³³ To mora postati del teh procesov kot nekaj vsakdanjega in naravnega.³⁴

Danes v razvitih družbah, v zahodni civilizaciji, tudi v Sloveniji **vstopamo v odraslo življenje (skoraj) brez znanj o sebi**. To je o sebi kot fizičnem telesu, svoji psihi in svoji »duši« (sebi kot energetskemu bitju). Izobraževalni sistem teh znanj ne daje (razen nekaj malega o fizičnem telesu, še manj o delovanju psihe, nič pa o nas kot energetskih bitjih). Starši prav tako teh znanj nimajo (ker jih sami niso dobili) in jih tudi oni ne posredujejo svojim otrokom.

³⁰ S. Pličanič, nav. delo (2014).

³¹ Glej o tem podrobneje S. Pličanič, nav. delo (2016), in S. Pličanič, nav. delo (2014).

³² Glej o tem podrobneje S. Pličanič, nav. delo (2015).

³³ Tako stališče zastopa vse več ljudi in organizacij – glej na primer dokument UNESCO, nav. delo.

³⁴ Glej podrobneje v C. O'Brien, nav. delo.

Brez teh znanj se človek, ko vstopa v različna razmerja, v okolje, ki ga obdaja, ne znajde, je nesrečen, se zapleta v težave v svojem poklicu, v partnerskih odnosih in v odnosih s svojimi otroki.

Gre za globalno težavo. Za Slovenijo pa je značilno, da je ta zaradi zgodovinskih (in kulturnih) razlogov, še posebej velika. Pri naših ljudeh je namreč zaradi omenjenih razlogov še posebej izrazita **negativna energija in negativen pristop** (nevoščljivost, »ne da se« itd.), kar vse izvira in pomanjkanja samozavedanja. Menim, da je to glavni razlog za razmere, v katerih je naša država.

Ker si vsi želimo izboljšanja, je treba najprej poznati razloge za tako, negativno stanje. Kot sem že pokazal, je glavni razlog za tako stanje skoraj popolna odsotnost ljubezni, najprej seveda ljubezni do sebe. Razlog za to pa je v izkoreninjenju znanj o tem, kako doseči to stanje, iz naše civilizacije. Šele ko človek ima taka znanja (in izkušnje), lahko spremeni pogled nase in na svet, ki ga obkroža. To pa je prvi pogoj za izboljšanje.

V okvir znanj o sebi spadajo vsa znanja, informacije o tem, **kako »delujemo«**, pri čemer je še zlasti pomembno zavedanje, da s seboj nosimo različne blokade (predvsem strahove). Prepoznavanje teh blokad, njihovo ozaveščanje in končno njihova odprava je temelj za posameznikovo srečo in s tem tudi temelj za posameznikovo srečo v odnosih, v katere vstopa.

Ljudje delujemo tako, da potrebujemo za prepoznavo in ozaveščanje sebe (kako »delujemo«) **izkušnje**. Bistvene so seveda lastne izkušnje, pomembne pa so tudi izkušnje drugih ljudi. Zato je treba v okviru izobraževanja in usposabljanja ljudem omogočiti tudi spoznavanje izkušenj drugih in še zlasti pridobivanje lastnih izkušenj.

V okviru medicine in psihologije je zahodna znanost v nekaj stoletjih spoznala veliko o tem, kako delujemo. Vendar se ta znanja nanašajo le na naše fizično telo in psiho.

Ko gre za znanja o sebi kot energetskem bitju (duši), pa moramo črpati iz bogate zakladnice znanj t. i. alternativnih znanosti, čeprav je v zadnjem času tudi zahodne znanosti vse več znanja o tem.³⁵

Ljudem je treba ponuditi vsa znanja o tem, kdo smo in »kako delujemo«. Prav tako pomembno je, da je treba ta znanja ljudem posredovati na **razumljiv način**, še zlasti zato, ker se s temi znanji v okviru izobraževanja doslej skoraj nismo srečali.

³⁵ Celovit pogled na človeka, ki vključuje tudi duhovno razsežnost, vse bolj prodira v uveljavljeno psihologijo, psihoanalizo in psihoterapijo. Vendar smo še daleč od integracije spoznanj psiholoških in medicinskih znanosti z ogromno zakladnico znanj, ki izvirajo iz neznanstvenih izročil (Vzhoda, naravnih ljudstev itd.). Glej podrobneje o tem R. Ullushewa, nav. delo.

Izobraževalni sistem in sistem usposabljanja zaposlenih mora torej mladim ljudem v okviru predšolskega, osnovnošolskega, srednješolskega in visokošolskega izobraževanja ter zaposlenim omogočiti, da se naučijo spoznati, **kdo so**: se naučijo **imeti radi** in naučijo **uresničiti to, kar so**, ter **imeti radi druge** (ljudi in druga živa bitja).

Šolajočim se in zaposlenim je treba torej dati znanja in izkušnje o tem:

- kako se spoznati (kdo sem jaz),
- kako odpraviti blokade in strahove (ki mi preprečujejo spoznati se in se uresničiti),
- kako sebe sprejeti in se uresničiti (kakšno je moje poslanstvo – moja poklicna oziroma karierna pot).

Samouresničenje zajema tudi **odnose**, v katere stopamo v zasebnem in »poklicnem« življenju. Gre za odnose do staršev, do partnerja, do otrok, do bratov in sester, odnose v »poklicnem« življenju, odnose s prijatelji in pri mladih tudi za odnose z učitelji in sošolci. V teh odnosih smo lahko srečni in izpolnjeni le, če vemo, kdo smo; če vemo za svoje blokade oziroma strahove in jih odpravljamo ter če vemo, kako »delujemo« v odnosih.

Spoznavanje sebe in odprava blokad oziroma strahov in življenje skladno s seboj (udejanjanje sebe) je neposredno povezano s **spoštljivim in ljubečim odnosom do sebe** – to je temeljni pogoj za napredek pri osebni rasti. Spoštljiv in ljubeč odnos do sebe pa zajema sebe kot telo in um ter sebe kot »dušo« (kot energetsko bitje).

Na ravni vsakdanjega življenja skrb za sebe v vseh treh omenjenih razsežnostih pomeni:

1. zdravo prehrano in pijače,
2. redno telesno gibanje,
3. zdravo bivanje,
4. neposreden in reden stik z naravo (njeno duhovno doživljanje),
5. redno (vsakodnevno) negovanje stika s svojim najglobljim jazom (sebe kot »dušo«): z meditacijo, jogo in drugimi »tehniki«.

Temeljni cilj trajnostnega izobraževanja in usposabljanja je torej šolajočim in zaposlenim ponuditi znanja (metode, tehnike), ki jim bo omogočilo **spoznati sebe, vzpostaviti odnos s seboj in se zavedati sebe**. Zavedati se sebe, se poznati je prvi pogoj za srečno življenje. Je prvi pogoj za srečo v zasebnem in poklicnem življenju. Bistveno pa je, da je spoznavanje sebe smisel našega življenja. Prek spoznavanja sebe namreč gradimo **ljubezen do sebe**. In s tem tudi ljubezen do drugih. **Biti v energiji ljubezni je temeljni smisel človekovega življenja**.

Znanja, povezana z duhovno rastjo, moramo v Sloveniji vključiti v procese izobraževanja tako, da dopolnimo programe predšolske vzgoje ter osnovnošolskega, srednješolskega, višješolskega in visokošolskega izobraževanja tako, da bodo zajemali vse zgoraj opisane vsebine. Ob tem naj poudarim, da temelji za tako preoblikovanje že v veljavnem izobraževalnem pravu. Tako na primer 2. člen Zakona o osnovni šoli (ZOsn)³⁶ določa, da je cilj osnovnošolskega izobraževanja med drugim tudi spodbujanje duhovnega razvoja posameznika, omogočanje osebnostnega razvoja učenca, vključno z razvojem njegove pozitivne samopodobe, vzgajanje in izobraževanje za trajnostni razvoj, kar vključuje globlje poznavanje in odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja, do drugih ljudi, svoje in drugih kultur, naravnega in družbenega okolja ter prihodnjih generacij. Pri preoblikovanju programov, učnih načrtov oziroma predmetnikov v predpisih, ki urejajo predšolsko vzgojo³⁷ ter osnovnošolsko,³⁸ srednješolsko,³⁹ višješolsko⁴⁰ in visokošolsko⁴¹ izobraževanje, se je treba zavedati pomena, ki ga imajo ta znanja za »doseganje sreče« in za uresničitev trajnostnega razvoja. To pomeni, da bo treba, ob enaki obremenitvi šolajočih, zmanjšati obseg drugih, za šolajoče mlade ljudi, manj pomembnih znanj.

Kot sem že omenil, znanj o duhovnem razvoju in na splošno znanj o trajnostnem razvoju ni dovolj vključiti v programe predšolske vzgoje ter osnovnošolskega, srednješolskega, višješolskega in visokošolskega izobraževanja. Za sedanje generacije zaposlenih, pa tudi na splošno, je treba zaradi dolgotrajne »odsotnosti« in tudi sicer zaradi pomena, ki ga imajo ta znanja za človeka in za družbo, ta znanja ponuditi tudi **zaposlenim**. Še več, menim, da bi morali vseživljenjsko izobraževanje in usposabljanje o trajnostnem razvoju in v tem okviru zlasti o duhovni (osebni) rasti, predpisati kot **obveznost delodajalca in vseh zaposlenih**. Konkretno to pomeni, da bi bilo treba 172. člen Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)⁴² in 101. do 105. člen Zakona o javnih uslužbencih

³⁶ Uradni list RS, št. 12/96, 33/97, 59/01, 71/04, 53/05, 60/06, 63/06 – popr., 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF in 63/13.

³⁷ Zakon o vrtcih, Uradni list RS, št. 12/96, 44/00, 78/03, 72/05, 25/08, 98/09 – ZIUZGK, 36/10, 94/10 – ZIU, 62/10 – ZUPJS, 40/11 – ZUPJS-A, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO.

³⁸ Zakon o osnovni šoli, Uradni list RS, št. 12/96, 33/97, 59/01, 71/04, 53/05, 60/06, 63/06 – popr., 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF in 63/13.

³⁹ Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 79/06) in Zakon o gimnazijah (Uradni list RS, št. 12/96, 59/01 in 115/06).

⁴⁰ Zakon o višjem strokovnem izobraževanju, Uradni list RS, št. 86/04 in 100/13.

⁴¹ Zakon o visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 67/93, 13/94, 39/95 – odl. US, 18/98 – odl. US, 35/98 – odl. US, 99/99, 64/01, 100/03, 63/04, 94/06, 15/08 – odl. US, 64/08, 59/07 – Zštip, 86/09, 34/11 – ZUPJS, 78/11, 62/10 – odl. US, 40/11 – ZUPJS-A, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12 in 85/14.

⁴² Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 46/07 – odl. US, 103/07, 45/08 – ZArbit, 83/09 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZDR-1.

(ZJU)⁴³ dopolniti tako, da bi uvedli obveznost izobraževanja in usposabljanja o trajnostnem razvoju in v tem okviru še posebej o duhovni (osebni) rasti kot obveznost delodajalca in zaposlenega. Financiranje takega izobraževanja bi morala biti obveznost delodajalca.

Ogromen tehnološki napredek, zlasti na področju informacijske tehnologije (družbena omrežja, spletne strani in aplikacije), ponuja velike možnosti za učinkovito in celovito izobraževanje ter usposabljanje šolajočih in zaposlenih.

Glede na izjemno pomembnost vodenja pa je treba posebno pozornost nameniti usposabljanju voditeljev, zlasti seveda tistih, ki delujejo (ali nameravajo delovati) v javnem sektorju. Pri tem sta zaradi že omenjenih razlogov še posebej pomembna politika in državna uprava oziroma voditelji, ki delujejo v politiki in državni (in občinski) upravi.

6. Sklep

V razpravi sem pokazal, kako pomembna je ljubezen (do sebe) za vse, kar počnemo. Pokazal sem tudi, da je njena (skoraj popolna) odsotnost glavni razlog za prevladujoč negativizem v Sloveniji, tudi v javnem sektorju oziroma javni upravi.

Zaradi enostranske usmeritve naše civilizacije v materialni razvoj, smo iz svojih življenj skoraj v celoti izrinili prizadevanje za duhovni razvoj. Ljubezen in srečo pa lahko dosežemo le ob uravnoteženosti obojega.

Celovito načelo trajnostnega razvoja, ki poleg gospodarske rasti zajema tudi duhovno rast, je model, ki nam ponuja izhod iz trenutnih (slabih) razmer – v svetu in v Sloveniji.

Posebej pomembna je (še zlasti zaradi dolge »odsotnosti«) duhovna plat. To moramo vrniti v svoja življenja. In pri tem »uporabiti« državo in pravo ter kot njuno glavno nalogo določiti zagotavljanje pogojev za (poleg gospodarske) tudi duhovno rast ter s tem ljubezen in srečo.

V Sloveniji imamo vse možnosti, da ta cilj dosežemo. Povežimo se, združimo moči in preoblikujmo Slovenijo v »trajnostno družbo«. Prilagodimo svojo državo in pravo tako, da kot njun cilj opredelimo »doseganje ljubezni (in sreče)«, kot pot do nje pa tudi (poleg gospodarske) duhovno rast.

Glede na pomembnost javnega sektorja in znotraj njega še posebej javne uprave (zaradi dobrin in storitev, ki nam jih zagotavlja, ter zato, ker ga financiramo davkoplačevalci) je posebej pomembno, da duhovno plat našega biva-

⁴³ Uradni list RS, št. 56/02, 110/02 – ZDT-B, 2/04 – ZDSS-1, 23/05, 62/05 – odl. US, 75/05 – odl. US, 113/05, 21/06 – odl. US, 23/06 – skl. US, 62/06 – skl. US, 68/06 – ZSPJS-F, 131/06 – odl. US, 11/07 – skl. US, 33/07, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 65/08 in 40/12 – ZUJF.

nja vgradimo v vseživljenjsko usposabljanje zaposlenih v javnem sektorju. In s tem zaposlenim omogočimo, da se podajo na pot k ljubezni (do sebe).

Glede na pomembnost vodenja pa je treba posebno pozornost nameniti voditeljem v politiki, javnem sektorju in javni upravi. Pri tem bi moral biti naš cilj imeti voditelje z visoko stopnjo ljubezni (do sebe).

Ljubezen bi morala namreč biti ključno »orodje« vodenja zaposlenih (v javnem in zasebnem sektorju).

LITERATURA

Jože P. Damijan: Kako robustna je gospodarska rast, 2015, na voljo je na <<http://damijan.org/2015/06/15/kako-robustna-je-gospodarska-rast/>> (19. 12. 2016).

Stanislav Grof: Healing our Deepest Wounds: The Holotropic Paradigm Shift, Stream of Experience Production. Newcaste, Washington (ZDA) 2012.

Naomi Klein: This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate. Simon/Schuster, New York 2014.

Jiddu Krishnamurti: On Fear. Harper, San Francisco (ZDA) 1995.

Louise Hay: You Can Heal Your Life. Hay House, Carlsbad (ZDA) 1999.

Gunnar Heinsohn in **Otto Steiger:** Uničenje modrih žensk. KRT, Ljubljana 1993.

Paul W. King: Climbing Maslow Pyramid. Kilworth Beauchamp, Leicester (VB) 2011.

Igor Kononenko: Znanost v novi dobi, na voljo je na <<http://lkm.fri.uni-lj.si/xaigor/>> (19. 12. 2016).

Nersiha Maharaj in **April A. Kurt:** The power of self-love in the evolution of leadership and employee engagement, v: Problems and Perspectives in Management, 11 (2013) 4.

Catherine O'Brien: Lessons in Sustainable Happiness. Thinkinkg Rock, Noca Scotia (Kanada) 2013.

Osho: Joy – the Happiness That Comes from Within. St Martin Griffin, New York 2008.

Osho: Being in Love. Harmony Books, New York 2008.

Osho: Love, Freedom, Aloneness: The Koan of Relationships. Osho International Foundation, 2001.

Senko Pličanič: Temelji ekološkega prava. Cankarjeva založba, Ljubljana 2003.

Senko Pličanič: Trajnostno prostorsko načrtovanje in trajnostni gospodarski razvoj Slovenije – vloga prava in države, v: Javna Uprava, št. 3-4/2014.

Senko Pličanič: Sreča, trajnostni razvoj in pravo, v: Pravnik, 1-2/2016, str. 29–93.

Erkhart Tolle: The Power of Now: A Guide to Spiritual Enlightenment. New World Library, Novato (ZDA) 1999.

Rohana Ulluwishewa: Spirituality and Sustainable Development. Palgrave Macmillan, London 2014.

UNESCO: Education for Sustainable Development: Linking Learning and Happiness. UNESCO, Bangkok 2007, na voljo je na <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001559/155943eb.pdf>> (11. 12. 2016).

Zoran Železnikar: Človek je več. Zbirka Človek za tretje tisočletje, Ljubljana 2009.

UDK: 351.95
Znanstveni članek

O »protivečinskem problemu« ustavnega sodišča

Andraž Teršek

POVZETEK

Vprašanje »protivečinskega problema« ustavnega sodišča se v ameriškem ustavnem pravu zgodovinsko naslavlja kot legitimno. Tudi v evropskem prostoru mu ne smemo odrekati legitimnosti kot take. Je pa znatno manj prisoten in stvarno utemeljen. Ustavno sodišče ima jasno začrtan ustavni in zakonski okvir delovanja. Sodnike in sodnice izvoli parlament, v katerem ima vlada večino, z nujnim sodelovanjem dela opozicije, kar pomeni s pravno določeno dvetretjinsko večino. Manevrski prostor za odločanje je zaradi obsežne in vsebinsko podrobnejše ustave, kot je tista v ZDA, znatno manjši. Tak pa je tudi zaradi narave političnega in volilnega sistema: tam dvostrankarski in večinski volilni sistem, tudi strankarsko številnejši, s proporcionalnim volilnim sistemom. Že samo teoretično ustavniško razumevanje ustavne demokracije (kot res demokracije, ne republike) v Evropi zmanjšuje ta problem, še bolj pa ga zmanjšuje model temeljske ustavne demokracije. Ta problem je zato pri nas zanemarljiv.

Ključne besede: ustavno sodišče, protivečinski problem, ustavna demokracija, legitimnost ustavnega sodstva.

UDC: 351.95
Scientific Article

On “Countermajoritarian Problem” of the Constitutional Court

Andraž Teršek

SYNOPSIS

In the U.S. constitutional law, the issue of the “countermajoritarian problem” of the constitutional court is historically addressed as legitimate. Even in Europe, its legitimacy as such should be acknowledged. The problem is, however, much less present and justified. The Constitutional Court’s constitutional and legal framework is clearly defined. The Justices are elected by the parliament in which the government holds a majority, necessarily co-operating with the opposition, which means a legally prescribed two-thirds majority. The manoeuvring space for decision-making is considerably tighter due to the more extensive and substantially more detailed constitution than the U.S. Constitution. This is also due to the nature of the political and electoral system. Namely, the U.S. has a two-party and majority electoral system. The only theoretical constitutionalistic understanding of constitutional democracy in Europe reduces this problem and is further reduced by the model of fundamental constitutional democracy. In Slovenia, this problem is, therefore, negligible.

Key words: constitutional court, countermajoritarian problem, constitutional democracy, legitimacy of constitutional judiciary.

UDK: 321.64(4-191.2+4-11)

340.114:061.1EU

Znanstveni članek

Vzpon avtoritarnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi ter vloga Evropske skupnosti pri varstvu temeljnih vrednot EU

Tjaša Skočir

POVZETEK

Evropske države so se povezale v EU na podlagi nekaterih skupnih temeljnih vrednot, med katerima vidno mesto zavzemata demokracija in pravna država. Glede tega sta medijsko zelo izpostavljeni Madžarska in Poljska, ki sta v zadnjem času sprejeli več zakonov, ki nasprotujejo evropskim temeljem. Gradita neliberalno demokracijo, saj naj bi bila po njunem mnenju liberalna preživeta. EU pa pri varovanju svojih vrednot za zdaj ni najbolj uspešna, zato se avtorica sprašuje, kaj vse bi EU morala postoriti, da bi se države vrnile v evropske okvirje. Pri tem pa ne zagovarja niti ostrih posegov v posamezno državo niti ne visokih denarnih sankcij. Skozi nalogo ves čas opozarja, da je treba nasloviti problem pri njegovih vzrokih ter da je nujno, da se med vsemi vpletenimi stranmi vzpostavi dialog ter da se skupaj poišče rešitev in skupno pot naprej.

Ključne besede: avtoritarni režimi, Srednja in Vzhodna Evropa, neliberalna demokracija, temeljne vrednote EU, 7. člen PEU.

UDC: 321.64(4-191.2+4-11)

340.114:061.1EU

Scientific Article

The Rise of the Authoritarian Regimes in the Central and Eastern Europe and the Role of the European Communities in Protecting the Fundamental EU Values

Tjaša Skočir

ABSTRACT

European countries have connected into the EU on the grounds of common fundamental values, most notably democracy and the rule of law. In regard to the latter two values, Hungary and Poland attract the most media coverage, as they have recently changed some laws that contradict the European foundations. In their own words, they are building an illiberal democracy, as they believe that the liberal one is outdated. EU is at present not very successful at protecting its values; this is why the author is wandering in the article what does the EU have to do to return the country back into the European framework. The author is not in favour of either any intervention into the country or of high financial sanctions. The problem, however, has to be addressed at its roots and all the actors involved have to run a dialogue to find a suitable solution together for a united path forward.

Key words: authoritarian regimes, Central and Eastern Europe, illiberal democracy, fundamental EU values, Article 7 TEU.

UDK: 351.95
Znanstveni članek

Obnova upravnega postopka zoper sklep

Bruna Žuber

POVZETEK

V praksi je obnova postopka eno izmed najpogostejše uporabljenih izrednih pravnih sredstev v upravnem postopku. Eden izmed temeljnih pogojev za obnovo postopka je, da je bil postopek končan z dokončno odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva. Pravilo o tem, da obnova postopka zoper sklep, izdan v upravnem postopku, ni dopustna, bi moralo brez izjem veljati za vse procesne sklepe, drugačna obravnava pa bi morala veljati le za tiste sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe. Presoja o tem, ali je določen sklep po vsebini odločba, bi bilo potrebno opraviti izključno na podlagi izreka določenega akta ob hkratnem zavedanju, da ekstenzivno širjenje dovoljenosti obnove postopka za konkretne primere zoper sklepe, ki so sicer procesne narave, ni dopustno. Ureditev, ki ne dopušča obnove postopka zoper sklep, v ničemer ne predstavlja nerazumne omejitve dostopa do pravnega sredstva.

Ključne besede: obnova upravnega postopka, procesni sklep, sklep, ki je po svoji vsebini odločba.

UDC: 351.95
Scientific Article

The Renewal of Administrative Proceeding Completed by Order

Bruna Žuber

ABSTRACT

In practice, the renewal of the proceeding is one of the most frequently used extraordinary legal remedies in the administrative procedure. One of the basic conditions for a renewal of a proceeding is that the proceeding was completed with a final decision on the merit against which there is no regular remedy in the administrative procedure. The rule that the renewal of a proceeding against an order issued in an administrative procedure is inadmissible should, without exception, apply to all procedural orders. Different treatment should apply only to those orders that are decisions on the merit in their content. An assessment on a legal nature of an order should be performed exclusively on the basis of operative part of the decision with awareness that extension of a renewal of the proceeding in concrete cases against procedural orders is not permissible. An arrangement that does not provide the renewal of proceedings against an order does not constitute an unreasonable restriction to the access to a legal remedy.

Key words: the renewal of administrative proceeding, procedural order, order with content of a decision.

UDK: 314.15:341.43(496.5+497.16)

Kratki znanstveni članek

Izzivi varstva prava beguncev in notranje razseljenih oseb na poti Črne Gore k članstvu v Evropski uniji: primer razseljenih iz Albanije v Črno goro

Ivana Jelić

POVZETEK

Članek obravnava pravno rešitev problema dolgotrajnega zavračanja dostopa do črnogorskega državljanstva za begunce iz albanske regije Vraka, ki so leta 1991 v Črno goro prišli na podlagi meddržavnega sporazuma med Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Ljudsko socialistično republiko Albanijo. Ta problem je posledica napačne uporabe mednarodnih standardov o statusu beguncev s strani črnogorskih upravnih organov konec devetdesetih let 20. stoletja. Zato so imele te osebe v obdobju dvajset let več različnih pravnih statusov, med njimi pa je bila tudi apatridnost. Črna gora je na poti v članstvo v Evropsko unijo z dopolnitvijo zakonodaje omogočila dostop do črnogorskega državljanstva osebam, ki so pred prihodom v Črno goro živele v Albaniji kot avtohtona črnogorska manjšina

Ključne besede: državljanstvo, notranje razseljene osebe, črnogorska javna uprava, begunci, Vraka.

UDC: 314.15:341.43(496.5+497.16)

Short Scientific Article

Challenges on the Protection of Refugees' and IDP's Rights on the Way of Montenegro towards the EU Membership: Case of Displaced Persons from Albania to Montenegro

Ivana Jelić

ABSTRACT

The article focuses on the legal solution for the issue of long-lasting denial of the access to Montenegrin citizenship for the refugees from Albania, Vrata region, who came to Montenegro in 1991, on the basis of an interstate agreement between Socialist Federal Republic of Yugoslavia and People's Socialist Republic of Albania. The issue had been caused actually by an error in application of international standards on determination of the status of refugees, done by public administration bodies of Montenegro in late 1990s. Consequently, within the period of twenty years, there have been several types of legal statuses of those persons, among which the statelessness. In order to apply international standards on its way towards the EU membership, Montenegro amended its legislation providing the access to Montenegrin citizenship for the persons who, before arriving to Montenegro, used to live in Albania as an autochthonous Montenegrin minority.

Key words: citizenship, internally displaced persons, Montenegrin public administration, refugees, Vrata.

UDK: 328.34:340.135(410.1)
Kratki znanstveni prispevek

Delegirana zakonodaja – nastanek in razvoj na območju Anglije

Iztok Rakar

POVZETEK

Prispevek obravnava nastanek in zgodovinski razvoj delegirane zakonodaje na območju Anglije, in sicer v obdobju od poznega srednjega veka do sredine 20. stoletja. Avtor ugotavlja, da je delegirana zakonodaja v Angliji predvsem rezultat boja za moč med monarhom in parlamentom (notranji dejavnik), po vzpostavitvi ravnotežja pa je postala predvsem orodje za reševanje nujnih zadev, pred katerimi se je znašla država (zdravje, vojna, javni red itd. – torej odzivanje na spremembe okolja; zunanji dejavnik). Ne glede na to je v času nujnih zadev razvidna težnja izvršilne oblasti, da prekoračuje vsebinski in časovni okvir podeljenih pooblastil, praviloma skupaj s parlamentom. Enkrat dosežena stopnja delegacije se je težko, če sploh, vrnila v prejšnje stanje. Iz razvojnega pregleda izhaja tudi, da je pomen delegirane zakonodaje v Angliji rasel v obeh razsežnostih, tako v kvantitativni kot tudi v kvalitativni. Čeprav je na prvi pogled urejala zgoljpodrobnosti, pa je bil njen pomen v praksi precej večji.

Ključne besede: upravno pravo, zgodovina, pravna zgodovina, delegirana zakonodaja, Anglija.

UDC: 328.34:340.135(410.1)

Short Scientific Article

Delegated Legislation – An Emergence and Development in England

Iztok Rakar

SYNOPSIS

The article deals with the emergence and historical development of delegated legislation in the area of England from the late Middle Ages to the mid-20th century. The author notes that the delegated legislation in England is the primary result of the struggle for power between the monarch and the parliament (an internal factor). After equilibrium was reached, it has become a tool for solving urgent matters that the state has faced (health, war, public order, etc. – that is, a reaction to environmental changes; an external factor). Nevertheless, at the time of urgent matters, the tendency of the executive power to transgress the scope and time-frame of the powers granted, as a rule, is hand-in-hand with Parliament. The level of delegation once achieved is difficult, if at all possible, to return to its former state. The developmental review also indicates that the importance of delegated legislation in England has grown in both dimensions – quantitatively and qualitatively. Despite the fact that at first glance it regulated only details, its significance in practice was considerably higher.

Key words: administrative law, history, legal history, delegated legislation, England.

UDK: 351:349.2-022.211

Strokovni članek

Pomen (moč) ljubezni pri vodenju in pri zavzetosti zaposlenih v javni upravi

Senko Pličanič

POVZETEK

Avtor v razpravi obravnava pomen ljubezni (do sebe) za vse, kar počnemo. Izhaja iz predpostavke, da ljubezen in srečo lahko dosežemo le ob uravnoteženosti duhovne in materialne plati naših življenj. Zaradi enostranske usmeritve naše civilizacije v materialni razvoj smo iz svojih življenj skoraj v celoti izrinili prizadevanje za duhovni razvoj. Avtor predlaga dopolnitev načela trajnostnega razvoja in oblikovanje celovitega načela trajnostnega razvoja, ki poleg gospodarske rasti zajema tudi duhovno. Meni, da je to model, ki ponuja izhod iz trenutnih (slabih) razmer – v svetu in v Sloveniji. Glede na pomembnost javnega sektorja in znotraj njega še posebej javne uprave je posebej pomembno, da duhovno plat našega bivanja vgradimo v vseživljenjsko usposabljanje zaposlenih v javnem sektorju. In s tem zaposlenim omogočimo, da se podajo na pot k ljubezni (do sebe). Glede na pomembnost vodenja pa je treba posebno pozornost nameniti voditeljem v politiki, javnem sektorju in javni upravi. Pri tem bi moral biti naš cilj imeti voditelje z visoko stopnjo ljubezni (do sebe).

Ključne besede: ljubezen, sreča, vodenje, javni sektor, politika, trajnostni razvoj.

UDK: 351:349.2-022.211

Strokovni članek

The Role of Love in Leadership and Public Sector Employees Engagement

Senko Pličanič

SUMMARY

The author discusses importance of love (self-love) in our life. Love and happiness could only be achieved through the balance between spiritual and material dimensions of our life. The spiritual dimension has been removed from our lives in the last centuries. The author, therefore, suggests to modify the sustainable development principle to incorporate spiritual development as well as in order to establish a comprehensive sustainable development principle – as an exit plan for the humanity. Due to the importance of public sector and public administration it is very important to incorporate spiritual development into all-life training of public sector employees. Due to the importance of leadership, spiritual development and self-love as a result should be considered as one of the key qualifications for leaders in politics and public administration. *Key words:* love, happiness, leadership, public sector, politics, sustainable development.

Imensko kazalo 2017

Boštjan Koritnik

Javna uprava, letnik 53, št. 1–4

J

Jelić, Ivana: Izzazovi zaštite prava izbjeglica i interno raseljenih lica na putu Crne Gore ka Evropskoj uniji: Slučaj raseljenih iz Albanije u Crnu Goru, št. 3-4

K

Koritnik, Boštjan: Imensko kazalo 2017, št. 3-4

Kovač, Polonca: Smernice evropeizacije upravnega procesnega prava, št. 1-2

M

Mujkić, Sabina: Izvedba urbanih projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji: Pogledi občin in investitorjev (v soavtorstvu z Matejem Nikšičem), št. 1-2

N

Nikšič, Matej: Izvedba urbanih projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji: Pogledi občin in investitorjev (v soavtorstvu s Sabino Mujkić), št. 1-2

P

Pirnat, Batteli: Uporaba jezika italijanske narodne skupnosti v javni upravi, št. 1-2

Pličanič, Senko: Pomen (moč) ljubezni pri vodenju in pri zavzetosti zaposlenih v javni upravi, št. 3-4

Podlipnik, Jernej: Dokazovanje v davčnih zadevah - razvoj teorije in sodne prakse, št. 1-2

Prodan, Irena: Ureditev lokalnih javnih gospodarskih služb in njihovo financiranje, št. 1-2

R

Rakar, Iztok: Delegirana zakonodaja - nastanek in razvoj na območju Anglije, št. 3-4

S

Skočir, Tjaša: Vzpon avtoritarnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi in vloga Evropske skupnosti pri varstvu temeljnih vrednot EU, št. 3-4

T

Teršek, Andraž: O »protivečinskem problemu« ustavnega sodišča, št. 3-4

U

Ude, Lojze: Geneza ustavne pravice do pitne vode, št. 1-2

Ž

Žuber, Bruna: Uresničevanje načela kontradiktornosti v postopku odločanja o izdaji in odvzemu dovoljenja za pridobitev kvalificiranega deleža v zavarovalnici, št. 1-2

Žuber, Bruna: Obnova upravnega postopka, št. 1-2

Navodila za avtorje

1.

Javna uprava praviloma objavlja le dela, ki še niso bila objavljena in tudi ne poslana v objavo drugemu časopisu. Če pisec že objavljenega prispevka meni, da so posebni razlogi tudi za objavo v Javni upravi, mora sporočiti, kje je bil sestavek objavljen oziroma komu je bil poslan v objavo. Če pisec v svojem prispevku navaja ugotovitve, ki jih je argumentiral in/ali izvajal že v kakem svojem drugem delu, je korektno do izdajatelja oziroma založnika tistega besedila, da v sprotni opombi navede, da je o tem že pisal in kje. Če pa dele besedila iz svojega v Javni upravi objavljenega članka v identični obliki objavi v drugi publikaciji, mora navesti, da je o tem (širše) že pisal v članku, ki je bil objavljen v reviji Javna uprava. Če je bil prispevek pripravljen na podlagi kakšnega drugega prispevka, tj. besedila, ki je bilo pripravljeno z drugim namenom (seminarska naloga, diplomska, magistrska ali doktorska naloga, poglavje v kakem drugem, morda še ne objavljenem knjižnem delu ipd.), je treba to v prvi sprotni opombi izrecno navesti.

Primer: Prispevek je bil pripravljen na podlagi magistrske naloge z naslovom Hitri postopek in pravna sredstva v ZP-1, ki sem jo avtor pod mentorstvom dr. Janeza Novaka uspešno zagovarjal 5. maja 2016 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Avtor za uredništvo navede tudi razlike med obema besediloma (npr. v obsegu, upoštevanih novejših podatkih in dodatnih virih), uredništvo pa presodi, ali je objava prispevka primerna.

2.

Prispevki naj bodo poslani po e-pošti (urednik@iju.si).

Prispevki morajo biti jezikovno neoporečni oziroma lektorirani, sicer bo besedilo avtorju vrnjeno v popravo oziroma bo objava prispevka zavrnjena. Ime in priimek pisca z znanstvenim naslovom naj bodo navedeni nad naslovom, pod opombo pa navedite akademski naziv in naziv organizacije, v kateri ste zaposleni, ter e-poštni naslov.

Primer: Prof. dr. Janez Novak

* Univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, docent za področje javne uprave na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, direktor družbe Tax-Lex, d. d., Ljubljana.

3.

O objavi odloči uredniški odbor na podlagi pozitivne recenzije, ki je pridobljena v postopku t. i. dvojne anonimizirane recenzije (ang. *double blind review*), ko ne avtor in ne recenzent (slednji seveda le do morebitne objave članka) ne veda za ime drugega. Za ta namen mora avtor uredništvu že ob oddaji članka sporočiti, kdo so »kontaminirani« strokovnjaki, ki dejstvo, da je avtor pripravil ta prispevek, že poznajo, saj ti v postopku recenziranja ne smejo sodelovati. Avtorju se odločitev o (ne)objavi oziroma potrebi po dopolnitvi/popravi prispevka sporoči skupaj z (anonimizirano) obrazložitvijo recenzenta.

Prispevke razvršča v rubrike revije uredniški odbor, če pa avtor želi, da se njegov sestavek uvrsti v določeno rubriko, naj to posebej navede. Pri člankih mora pripraviti **sinopsis v slovenščini in angleščini (vključno s prevodom naslova) ter ključne besede v obeh jezikih zaradi spletnega iskalnika**. Sinopsis naj obsega največ 12 vrstic, v enem odstavku. Najprej naj bosta navedena priimek (v celoti z velikimi črkami) in ime pisca, nato pa naslov članka in označba revije.

Primer: NOVAK, Janez: Pravna sredstva v ZP-1, Pravnik, Ljubljana 2008, let. 63, št. 1–3 oziroma NOVAK, Janez: Legal Remedies in ZP-1, Pravnik, Ljubljana 2008, Vol. 63, Nos. 1–3.

Avtor lahko, kar je zaželeno, pripravi tudi daljši povzetek v angleščini, nemščini ali francoščini, ki bo objavljen za člankom v slovenščini. S tem bo dosegel preprostejše razširjanje idej prispevka med tujimi bralci.

Javna uprava objavlja prispevke tudi v tujih jezikih (angleščina, francoščina, nemščina, italijanščina, hrvaščina, črnogorščina, srbsščina; v latinici), kadar je za to poseben razlog, ki ga avtor sporoči uredništvu, in ga uredništvo na tej podlagi sprejme v objavo. Besedilo mora biti v takem primeru prav tako jezikovno neoporečno, saj podrobnejšega pregleda besedila v tujem jeziku uredništvo ne opravlja, mora pa avtor pripraviti poleg krajših povzetkov v slovenščini in angleščini iz prvega odstavka te točke navodil tudi daljši povzetek v slovenskem jeziku, v dolžini približno 6.000 do 10.000 znakov. V posamezni številki praviloma ne bo objavljen več kot en članek v tujem jeziku.

4.

Obseg prispevka je odvisen od teme, ki jo avtor obravnava, pri tem pa je treba upoštevati temeljno vsebinsko zasnovo revije, ki naj bi pokrivala čim več pravnih področij. V rubriki Članki naj prispevki obsegajo največ dve avtorski poli (60.000 znakov s presledki oziroma približno 30 strani s presledkom med vrsticami 1,5), drugi prispevki pa naj bodo v obsegu do ene avtorske pole (30.000 znakov s presledki oziroma do približno 15 strani s presledkom med vrsticami 1,5). Vse pa je šteto skupaj s sprotnimi opombami in seznamom literature. Za objavo prispevkov z večjim obsegom se je treba dogovoriti z uredništvom.

5.

Na koncu članka naj bo po možnosti **seznam uporabljenih virov** s popolnimi bibliografskimi podatki (glej 7. točko) po abecednem redu priimkov, spletne strani pa naj bodo navedene posebej. V tem primeru se v sprotih opombah (pod črto) navedejo samo prva črka imena in priimek s pristavkom »nav. delo« in stran uporabljenega vira.

Primer: J. Novak, nav. delo, str. 55.

V neposredno sledečih sprotih opombah pa se zapiše zgolj »Prav tam.« oziroma – če je le stran istega vira druga – »Prav tam, str. 56.«

Če je isti pisec naveden z več deli, se dopiše leto, v katerem je bilo delo objavljeno.

Primer: J. Novak, nav. delo (2005), str. 55.

Če je na koncu prispevka seznam uporabljenih virov, pri spletnih straneh ni treba pisati datuma zadnjega ogleda (ker je ta podatek v seznamu literature).

Opombne številke se pišejo za ločili. Sprotne opombe se končajo s končnim ločilom.

6.

Če prispevku ni priložen seznam uporabljenih virov, se navedejo popolni bibliografski podatki (glej 7. točko) samo v tisti opombi, kjer se delo prvič pojavi, pozneje pa se navedejo samo ime in priimek avtorja s pristavkom »nav. delo« in stran uporabljenega vira.

Primer: J. Novak, nav. delo, str. 55.

7.

Popolni bibliografski podatki obsegajo:

pri knjigah: ime in priimek pisca, naslov knjige (pri večkratnih izdajah tudi označbo številke izdaje), morebitnega prevajalca in praviloma založbo ter kraj in leto izdaje.

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1. Druga izdaja, prevod Mitje Anglista, Pravna založba, Ljubljana 2008.

pri zbirkah člankov in poglavjih v knjigah: poleg pisca članka in naslova ter strani obsega citiranega članka oziroma poglavja tudi naslov zbirke oziroma knjige ter imena in priimki avtorjev oziroma morebitnih redaktorjev, z označbo, če gre za redaktorje oziroma urednike (ur.).

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Darja Kovač, Luka Kocmut in Mitja Golob: Inflacija prekrškov. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

Če so avtorji oziroma redaktorji več kot trije, zadošča navedba priimka in imena prvega navedenega ob zbirki, zborniku ali knjigi, nato pa navedba »in drugi«

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Darja Kovač in drugi: Inflacija prekrškov. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

pri člankih iz revij: ime in priimek pisca, naslov članka in naslov revije z navedbo letnika, leta izdaje in številke ter strani navedenega članka.

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Pravniki, 125 (2008) 5–8, str. 202–233; številke pomenijo: letnik 125 (leto izdaje 2008), številka revije 5–8.

pri spletnih straneh: simbol < pred in simbol > za imenom spletne strani, brez hiperpovezave in z datumom – mesec se tu zapisuje s številko – v oklepaju.

Primer: <www.pf.uni-lj.si> (5. 5. 2016).

8.

Če se članek sklicuje na **zakonski ali drug pravni predpis**, se ta prvič navede s polnim naslovom že v besedilu z uradno kratico v oklepaju.

Primer: To pa izhaja že iz delitve poglavij v Zakonu o prekrških (ZP-1).

Če uradne krajšave ni, jo izbere pisec.

Primer: To pa izhaja že iz delitve poglavij v Pravilniku o organizacijski strukturi prekrškovnih organov (v nadaljevanju: Pravilnik).

Hkrati se **v sprotni opombi navede številka uradnega lista** (z okrajšanim zapisom letnice), v katerem je bil citirani akt objavljen.

Primer: Uradni list RS, št. 50/07.

9.

Sodne odločbe je treba citirati tako, kot jih označuje sodišče, ki jih je izdalo.

Primer navajanja odločbe Ustavnega sodišča RS:
odločba US RS št. U-I-23/08 z dne 5. 6. 2008.

10.

Avtor mora – ob vsaki prvi objavi – **uredništvu poslati:** naslov stalnega bivališča (ulica, hišna številka, poštna številka, kraj), naslov za dostavo gradiva v zvezi z objavo v reviji Javna uprava (npr. službeni naslov), svojo telefonsko številko in številko mobilnega telefona ter e-poštni naslov.

Morebitne spremembe mora avtor sporočiti uredništvu.

Avtor se s posredovanjem prispevka v objavo strinja z določili založniške pogodbe, ki je na voljo na <www.iju.si/index.php?page=revija&menu=revija>. Po objavi prispevka bo avtor prejel izpolnjeno pogodbo v elektronski obliki, nato pa naj podpisan odtis kot skeniran dokument preko e-pošte čim prej vrne uredništvu. Članki v reviji Javna uprava se ne honorirajo.

Sodelavce revije prosimo, da ta navodila upoštevajo, sicer bo uredništvo objavo prispevka zavrnilo.

Za uredniški odbor

urednik

Boštjan Koritnik

odgovorni urednik

prof. dr. Bojan Bugarič

Manuscripts Preparation and Submission Guidelines for Publication in the Journal Public Administration (Javna Uprava)

1.

As a rule, *Public Administration* only publishes manuscripts which **had neither been published nor sent for publication to any other publisher**. If the author of an already published manuscript considers that special reasons for publishing the same manuscript in *Public Administration* exist, he/she must notify the editor and provide information on where the manuscript has already been published or to which publisher it has been sent for publication. The author has to point out the distinctions between the two manuscripts, e.g. in the scope of the manuscript, new information or new data and new sources. It is for the editorial board to decide whether the manuscript is suitable for publication. If the author repeats some of the findings already publicised in some other manuscript, it is only fair to the other publisher to state in the footnote that he/she has already discussed the issue and where the arguments can be found. The same goes *vice versa*, i.e. if the same arguments, already published in *Public Administration*, are used in another manuscript, it has to be stated that the matter has already been discussed in *Public Administration* and in which issue. If the manuscript has been prepared on the basis of another text, i.e. a text prepared for another purpose (doctoral thesis, master's thesis, research etc.), this fact has to be noted in footnote 1 of the manuscript.

2.

Manuscripts should be sent in **electronic format** to the following e-mail address: urednik@iju.si.

Manuscripts have to be grammatically correct, otherwise the manuscript may be returned to the author or its publication rejected. The title of the manuscript should be written in bold capital letters. The titles in the body of the manuscript should be numbered and written in capital letters; subtitles should be numbered and written in lower-case letters.

The first and last name of the author should be written above the main title of the manuscript. In the footnote, the author should state full educational profile, scientific and/or academic title, function, and institution of his/her employment.

Example: John Smith*

* LL.B., doctor of laws, professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, CEO of the company Tax-Lex, Ltd., Ljubljana.

3.

The author may suggest the classification for his/her manuscript. The final decision on publication is made by the editorial board upon a positive double-blind peer review. To facilitate this review process, the author should remove any identifiable information in the body of the manuscript from the version submitted for review, and should inform the editorial board of the names of any experts who would for any reason, such as collaboration or previous familiarity with the manuscript, be unable to conduct a blind review. The author shall be informed of the decision on the publication as well as a possible request for revision, along with the (anonymized) explanation of the reviewer (usually in Slovenian, with the editor Boštjan Koritnik available for oral or shorter written translation).

Manuscripts should be accompanied by an abstract and up to five keywords, both in Slovenian and English. The cost of preparing the Slovenian abstract will be the burden of the editorship. Abstracts should not be longer than 15 lines or span more than one paragraph, and should include the last name (in capital letters) and first name of the author as well as the title of the manuscript in the corresponding language.

Public Administration publishes manuscripts in Slovenian but also in selected other languages (English, German, Italian, Croatian, Montenegrin and Serbian – Latin script), when there is a special reason to do so. The latter has to be communicated to the editorial board which decides on the publication of the manuscript in the suggested language. Manuscript in a foreign language has to be grammatically correct. The editorial board does not perform corrections. In addition to the short (15-line) abstract with five keywords in Slovenian

and English, the manuscript must also be accompanied with a longer abstract (of 1.000 words) in Slovenian.

4.

The **scope of the manuscript** depends on its subject. One of the basic aims of the journal is to cover all fields of law. Under headings "Articles" and "Discussions", the manuscript should not be longer than 10.000 words, i.e. approximately 30 pages with 1.5 spacing between the lines. Other manuscripts should not be longer than 5.000 words, i.e. approximately 15 pages with 1.5 spacing between the lines. Footnotes and the bibliography count towards this limit. An advance agreement with the editor is required for longer manuscripts.

5.

Bibliography should be presented at the end of the manuscript, with full bibliographical information, in the alphabetical order of the last names of the authors/editors. Consulted internet sites should be enumerated separately.

In the **footnotes** only the first letter of the first name and the last name with the "*op. cit.*", and exact page should be mentioned.

Example: J. Smith, op. cit., p. 55.

In case the same author is represented with more than one publication, the year is added in parentheses.

Example: J. Smith, op. cit. (2009), p. 55.

If in the footnotes immediately following the previous one the same source is cited again, "*Ibidem*" should be used, with the page number(s) added if distinct from the previous one.

Example: Ibidem.

Example: Ibidem, p. 56.

Footnotes are inserted after the separator, e.g. after a full-stop. Footnotes end with a separator, e.g. with a full-stop. It is not necessary to cite the date of accessing the internet site (this information is in the list of sources at the end of the manuscript).

In short presentations where there is no list of sources and literature at the end of the manuscript, in the footnote first mentioning the author and

the publication full bibliographical information should be cited. The same rule should be applied in the longer abstract.

6.

Full bibliographical information should comprise:

Books: First and last name of the author, book title (also the number of the edition, if applicable), translator (if applicable), publisher, place and year of publication.

Example: John Smith: Legal Remedies in the Civil Procedural Law. 2nd Edition, translation Janez Novak, Legal publishing, Ljubljana 2010.

Collection of articles or parts of books: next to the author, title and exact pages of the article or the book part, also the title of the collection/book, first and last names of authors or editor(s) (marked Ed. or Eds.) should be mentioned.

Example: John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law, in: Janez Novak, Maja Medved (Eds.), Civil procedural law. Legal publishing, Ljubljana, 2010, p. 52–79.

If there are more than three authors or editors, it suffices to cite the first one mentioned, followed by the abbreviation “*et. al.*”.

Example: John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law, in: Janez Novak et.al., Civil procedural law. Legal publishing, Ljubljana 2010, p. 52–79.

Journal articles: First and last name of the author, title of the article, name of the journal with citing the volume number, year of publishing, issue number, and pages of the article.

Example: John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law, in: Pravnik, 127 (2010) 5-8, p. 202–233.

The numbers represent Volume 127 (year 2010) issue number 5-8.

Internet sites: inequality signs (< and >) before and after citing the internet site, no hyperlink, with the date in parentheses.

Example: <www.pf.uni-lj.si> (5/5/2010).

7.

If **legislative act or other legal text** is being cited, it should be accompanied with the full title in the body of the manuscript, with an official abbreviation in parentheses.

Example: As regulated in the Pension and Invalidity Insurance Act (PIIA).

If there is no official abbreviation one (possibly settled) abbreviation should be given by the author.

Example: As regulated in the Pension and Invalidity Insurance Act (hereafter PIIA).

At the same time in the footnote the place of publication (usually Official Gazette) of the legislative act or other legal text should be cited.

Example: ¹⁰ Official Gazette RS, No. 106/99.

8.

Judicial decisions should be cited as marked by the issuing court of law.

Example: Case C-228/07 *Petersen* [2008] ECR I-6989, para. 42.

9.

Upon agreement to have their article published, authors **have to send the following data** to the editorial board: full address, address for sending materials regarding the publication of the contribution (for example the address at work), phone and/or mobile phone number, e-mail address.

Potential changes of these data should be notified to the editorial board.

By sending his/her manuscript, the author agrees with the provisions of the publishing contract provided at <www.iju.si>. The editorial board may explain those provisions and/or provide an English translation upon request. After the publication of the manuscript the author will receive a scan of the signed contract to be signed and returned via e-mail as soon as possible. No fee is paid to the author for publishing the article in *Public Administration*.

Authors are **kindly requested to follow these guidelines**. Otherwise the publication of the manuscript may be rejected.

For the Editorial Board

Editor in Chief
Bojan Bugarič, Ph. D., Professor

Editor
Boštjan Koritnik

Upute za autore*

1.

Naučni časopis Javna uprava u pravilu objavljuje samo radove koji još **nisu bili niti objavljeni niti poslani na objavu** drugom časopisu. Ako pisac već objavljenog djela smatra da postoje posebni razlozi i za objavu u časopisu Javna uprava, mora javiti gdje je djelo bilo objavljeno odnosno kome je bilo poslano na objavu. Ako pisac u svome djelu navodi otkrića koja je argumentirao i/ili već izrazio u nekom svojem drugom djelu, korektno je od izdavatelja odnosno izdavača tog teksta, da u bilješki navede da je o tome već pisao i gdje. Ako dijelove teksta iz svog članka objavljenog u časopisu Javna uprava u identičnom obliku objavi u drugoj publikaciji, mora navesti da je o tome (šire) već pisao u članku koji je bio objavljen u časopisu Javna uprava. Ako je djelo bilo pripremljeno na osnovi kojeg drugog djela, tj. teksta koje je bilo pripremljeno s drugačijom namjenom (seminarski rad, diplomski, magistarski ili doktorski rad, poglavlje u kojem drugom, možda još neobjavljenom književnom radu i sl.), to je potrebno izričito navesti u prvoj bilješki.

Primjer: Djelo je bilo pripremljeno na osnovi magistarskog rada naslova Brzi postupak i pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, kojeg je sam autor pod mentorstvom dr. Janeza Novaka uspješno obranio 5. svibnja 2008. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani.

Autor za uredništvo treba navesti i razlike između oba teksta (npr. u opsegu, u novijim podacima i dodatnim izvorima koji su uzeti u obzir), a uredništvo će odlučiti je li objava djela prikladna.

2.

Radovi moraju biti poslani putem e-pošte (urednik@iju.si).

Radovi moraju biti jezično besprijeekorni, u suprotnom će se tekst vratiti autoru na popravak odnosno objava djela bit će odbijena. Naslov djela i naslovi prve razine moraju biti napisani velikim tiskanim slovima, dok naslovi nižih razina moraju biti napisani malim slovima. Ime i prezime pisca navodi se iznad naslova, a u bilješkama (ispod crte) navodi se obrazovanje, znanstveni naziv

i/ili akademski stupanj te funkcija i institucija u kojoj je zaposlen. Navodi se i e-mail adresa autora.

Primjer: Hrvoje Novak*

* Sveučilišni diplomirani pravnik, doktor upravnih znanosti, docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, savjetnik uprave, Tax-Lex, d. d., Zagreb.

3.

O objavljivanju odlučuje uređivački odbor na temelju pozitivne dvojne anonimne recenzije (ang. *double blind review*), kod koje recenzentima nije poznato ime autora do objave članka. Radi toga autor treba uredništvu kod predaje članka javiti imena »kontaminiranih« stručnjaka, kojima je poznato, da je autor pripremio taj članak. Ti stručnjaci u postupku recenzije ne smiju sudjelovati. Autoru se informacija o (ne)objavi odnosno potrebi, da se članak dopuni/ispravi, javlja zajedno sa objašnjenjem anonimnog recenzenta.

Radove razvrstava u rubrike revije urednički odbor, a ako autor želi da se njegov rad uvrsti u određenu rubriku, neka to posebno navede. Kod članaka se mora pripremiti **sinopsis na slovenskom i engleskom jeziku (uključujući i prijevod naslova) te ključne riječi na oba jezika zbog internetske/web tražilice**. Sinopsis može imati obim od najviše **15** redova.

Autor može – uredništvo to priželjkuje – pripremiti i duži sažetak na engleskom, njemačkom ili francuskom jeziku, koji će biti objavljen nakon članka na izvornom jeziku (koji dakle nije isti). Time će postići jednostavnije širenje ideja djela među inozemnim čitateljima.

Javna uprava objavljuje djela i na inozemnim jezicima (engleski, francuski, njemački, talijanski, hrvatski, srpski, crnogorski; u latinici), kad za to postoji poseban razlog, o kojem autor treba obavijestiti uredništvo i kojeg uredništvo na toj osnovi prihvati u objavu. U tom slučaju tekst mora biti i jezično besprijekoran jer uredništvo ne lektorira tekstove na inozemnom jeziku, a autor mora, uz kraće sažetke na slovenskom i engleskom jeziku iz prvog stavka ove točke uputa, pripremiti i duži sažetak na slovenskom jeziku, u duljini od približno 6.000 do 10.000 znakova. U pojedinačnom broju neće biti objavljen više od jedan članak na inozemnom jeziku.

4.

Opseg djela zavisi od teme koju autor obrađuje, ali pritom je potrebno poštivati temeljnu sadržajnu osnovu revije koja bi trebala pokrivati što više

pravnih područja. U rubrici Članci radovi trebaju imati maksimalan opseg od dvije autorske pole (60.000 znakova s razmacima odnosno približno 30 strana s razmacima između redova 1,5), a i drugi radovi do jedne autorske pole (30.000 znakova sa razmacima odnosno do približno 15 strana s razmacima između redova 1,5). U sve navedeno ubrajaju se i bilješke i popis literature. Za objavu djela u većem opsegu potreban je dogovor s uredništvom.

5.

Na kraju članka po mogućnosti treba biti **popis upotrijebljenih izvora** s potpunim bibliografskim podacima (vidi 7. točku) raspoređen po abecednom redu prezimena, a web stranice neka budu navedene odvojeno. U tom slučaju u bilješkama (ispod crte) navodi se samo prvo slovo imena i prezime s napomenom „nav. rad“ i stranom upotrijebljenog izvora.

Primjer: J. Novak, nav. rad, str. 55.

U bilješkama koje neposredno slijede jedna drugu, navodi se samo „Baš tamo.“ odnosno – ako je samo strana iste literature druga – „Baš tamo, str. 56.“

Ako je isti pisac naveden s više radova, dopiše se godina u kojoj je rad bio objavljen.

Primjer: J. Novak, nav. rad (2005), str. 55.

Ako je na kraju rada naveden popis upotrijebljene literature, kod web stranica ne treba pisati datum zadnje posjete (jer je taj podatak u popisu literature).

Brojevi bilješki pišu se nakon interpunkcijskih znakova. Bilješke završavaju konačnim interpunkcijskim znakom.

6.

Ako djelu nije priložen popis upotrijebljenih izvora, potpuni se bibliografski podaci navode (vidi točku 7.) samo u onoj bilješci u kojoj se rad prvi put pojavi, a kasnije se navode samo ime i prezime autora s dodatkom „nav. rad“ i strana upotrijebljenog izvora.

Primjer: J. Novak, nav. rad, str. 55.

7.

Potpuni bibliografski podaci obuhvaćaju:

kod knjiga: ime i prezime pisca, naslov knjige (kod knjiga s više izdanja i oznaku broja izdanja), potencijalnog prevoditelja i u pravilu izdavatelja te mjesto i godinu izdanja.

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu. Drugo izdanje, prijevod Mitje Anglista, Pravna založba, Ljubljana 2008.

kod zbirke članaka i poglavlja u knjigama: osim pisca članka i naslova te strana opsega citiranog članka odnosno poglavlja i naslov zbirke odnosno knjige te imena i prezimena autora odnosno potencijalnih redaktora, s oznakom, ako su redaktori ili urednici (ur.).

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Darja Kovač, Luka Kocmut i Mitja Golob: Inflacija prekršaja. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

Ako postoji više od tri autora odnosno redaktora, uz zbirku, zbornik ili knjigu, dovoljno je navesti prezime i ime prvog navedenog, i zatim navesti „i drugi“.

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Darja Kovač i drugi: Inflacija prekršaja. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

kod članka iz revija: ime i prezime pisca, naslov članka i naslov revije s navodom godišta, godine izdanja i broja te strane navedenog članka.

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Pravnik, 125 (2008) 5–8, str. 202–233; brojevi znače: godište 125 (godina izdanja 2008), broj revije 5–8.

kod web stranica: simbol < prije i simbol > nakon naziva web stranice, bez poveznice i s datumom – mjesec se tu piše s brojem – u zagradama.

Primjer: <www.pf.uni-lj.si> (5. 5. 2016).

8.

Ako članak upućuje na **zakonski ili drugi pravni propis**, on se prvi put navodi s punim nazivom već u tekstu, sa službenom skraćenicom u zagradama.

Primjer: To proizlazi već iz podjele poglavlja u Prekršajnom zakonu.

Ako službena skraćenica naziva ne postoji, skraćenicu odabire pisac.

Primjer: To proizlazi već iz podjele poglavlja u Pravilniku o organizacijskoj strukturi prekršajnih organa (nastavno: Pravilnik).

Istovremeno se **u bilješki navodi broj Narodnih novina** u kojima je citirani akt bio objavljen.

Primjer: NN RH, br. 50/07.

9.

Sudska rješenja potrebno je citirati jednako kao što ih označava sud koji ih je izdao.

Primjer navođenja odluke Ustavnog suda RH:

odluka USRH, br. U-I-23/2008 od dana 5. lipnja 2008.

10.

Autor mora – uz svaku prvu objavu – **uredništvu poslati:**

adresu prebivališta (ulica, kućni broj, poštanski broj, mjesto), adresu za dostavu gradiva u vezi s objavom u časopisu Javna uprava (npr. službena adresa), svoj telefonski broj i broj mobitela te e-mail/elektroničku adresu.

Autor mora obavijestiti uredništvo o potencijalnim izmjenama.

Autor je s posredovanjem rada u objavu suglasan s odredbama izdavačkog ugovora koji je dostupan na <www.iju.si>. Nakon objave djela, autor će primiti ispunjen ugovor u elektroničkom obliku, kojeg treba što prije potpisati i vratiti skeniranog uredništvu putem e-maila. Članci u časopisu Javna uprava ne honoriraju se.

Suradnike revije molimo da poštuju ove upute jer će u suprotnom uredništvo odbiti objavu njihovog rada.

Za urednički odbor

odgovorni urednik
dr. Bojan Bugarič

urednik
Boštjan Koritnik

