

# Vladavina Prava

## Vodnik za politike



**RAOUL  
WALLENBERG  
INSTITUTE**

OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

Copyright ©

Inštitut za človekove pravice in humanitarno pravo Raoul Wallenberg ter  
Haaški inštitut za internacionalizacijo prava 2012

ISBN: 978-91-86910-88-4

Ta publikacija se lahko daje na voljo javnosti pod pogojem, da ne bo odplačno ali na drug način posojena, prodana, najeta, ali drugače priobčena javnosti brez predhodnega dovoljenja izdajatelja, v nobeni drugačni obliki vezave ali ovitka, od tiste, v kateri je izdana, in ne brez navedbe podobnega pogoja, vključujoč tudi pogoj take zaveze za naslednjega založnika.

Ta vodnik je lahko preveden v druge jezike pod pogojem, da se pridobi dovoljenje izdajateljev in se v izdajo vključi predgovor, ter pod pogojem, da je prevod besedila verodostojen. Prevajalce na nacionalni ravni se spodbuja, da opravijo to delo brez finančnega ali drugega nadomestila (pro bono). Izdajatelj bo hvaležen za besedilo prevoda, da ga lahko objavi na spletni strani.

Izdajatelj:

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law  
Stora Gråbrödersgatan 17 B  
P.O. Box 1155  
SE-221 05 Lund  
Švedska  
Telefon: +46 46 222 12 00  
Faks: +46 46 222 12 22  
E-pošta: [rolf.ring@rwi.lu.se](mailto:rolf.ring@rwi.lu.se)  
[www.rwi.lu.se](http://www.rwi.lu.se)

The Hague Institute for the Internationalisation of Law (Hiil)  
Anna van Saksenlaan 51  
P.O. Box 93033  
2509 AA Haag  
Nizozemska  
Telefon: +31 70 349 4405  
Faks: +31 70 349 4400  
E-pošta: [info@hiil.org](mailto:info@hiil.org)  
[www.hiil.org](http://www.hiil.org)

Naslovnica: Publimarket B.V., Nizozemska

# Vladavina prava

## Vodnik za politike

### KAZALO

<b>Predgovor</b>	<b>4</b>
<b>1. UVOD</b>	<b>5</b>
<b>2. VLADAVINA PRAVA NA RAVNIDRŽAVE</b>	<b>6</b>
<b>2.1. Pomen vladavine prava na ravni države</b>	<b>6</b>
2.1.1. Kaj je vladavina prava	6
2.1.2. Vladavina prava in odgovornost politikov	8
2.1.3. Trije konstitutivni elementi vladavine prava: zakonitost, demokracija in človekove pravice	9
<b>2.2. Zahteve vladavine prava na ravni države</b>	<b>10</b>
2.2.1. Ustavnost	10
2.2.2. Javnost, jasnost, neretroaktivnost in stabilnost	11
2.2.3. Posebna odgovornost parlamentov	12
2.2.4. Diskrecija	13
2.2.5. Ločitev vej oblasti	14
2.2.6. Pravosodje	15
2.2.7. Alternativno reševanje sporov	18
2.2.8. Drugi organi odločanja	19
2.2.9. Ustrezna prisila	19
2.2.10. Opozorila	20
<b>2.3. Zakaj je vladavina prava na ravni države nujno potrebna</b>	<b>22</b>
2.3.1. Brzdanje izvrševanja oblasti	22
2.3.2. Pravna predvidljivost in svoboda	22
2.3.3. Enakopravna obravnava	23
<b>3. VLADAVINA PRAVA NA MEDNARODNI RAVNI</b>	<b>24</b>
<b>3.1. Pomen vladavine prava na mednarodni ravni</b>	<b>24</b>
<b>3.2. Zahteve vladavine prava na mednarodni ravni</b>	<b>25</b>
3.2.1. Mednarodno pravo mora biti javno, dostopno, jasno in predvidljivo	25
3.2.2. Neodvisno in nepristransko pravosodje	27
3.2.3. Ustrezno uveljavljanje in prisila	29
<b>3.3. Zakaj je vladavina prava na mednarodni ravni nujno potrebna</b>	<b>30</b>
<b>4. SOODVISNOST VLADAVINE PRAVA NA RAVNI DRŽAVE IN NA MEDNARODNI RAVNI</b>	<b>31</b>
<b>4.1. Povezava med ravnema</b>	<b>31</b>
<b>4.2. Zakaj je vladavina prava na ravni države odvisna od mednarodnega prava</b>	<b>33</b>
<b>4.3. Zakaj je vladavina prava na mednarodni ravni odvisna od stanja na ravni držav</b>	<b>36</b>
<b>5. LITERATURA ZA NADALJNJE BRANJE</b>	<b>39</b>

## **PREDGOVOR**

Namen tega vodnika je ponuditi politikom usmeritve glede temeljnih elementov vladavine prava.

Navdih za pripravo vodnika je bila razprava v Interakcijskem svetu (Inter Action Council) nekdanjih vodij držav in vlad. Proces priprave gradiva sta začela in nadzirala dva inštituta: Inštitut Raoula Wallenberga za človekove pravice in humanitarno pravo pri Univerzi v Lundu na Švedskem in Haaški inštitut za internacionalizacijo prava (HiiL) na Nizozemskem.

Prvi osnutek vodnika je napisal dr. Roland Janse, vodja programa za vladavino prava pri Inštitutu HiiL, v času, ko je bil štipendist Henryja G. Schermersa na Nizozemskem inštitutu za visoke študije humanistike in družbenih ved. Nadaljnje delo sta opravila inštituta, ki sta nadzirala projekt. Gradivo so nato pregledali člani Interakcijskega sveta in predstavniki Medparlamentarne unije. Koristne komentarje so prispevali tudi posamezni strokovnjaki. Končni pregled besedila je opravil dr. Hans Corell, predsednik Sveta Inštituta Raoula Wallenberga in nekdanji pravni svetnik Združenih narodov.

Vodilna misel priprave vodnika je bila, da naj bo karseda kratek, zato da bi ga lahko prebrali prezaposleni politiki na različnih ravneh. Koristil pa naj bi tudi vsem drugim, ki sprejemajo odločitve in ki določajo politiko, kakor tudi novinarjem in vsem, ki na tem področju potrebujejo usmeritve. Vodnik naj bi bil tudi preprost za prevajanje in objavo v različnih jezikih. To je tudi razlog, zakaj v njem ni grafičnih predstavitev ali ilustracij.

Izvirni jezik vodnika je angleščina, vendar ga je dovoljeno prevajati v druge jezike z dovoljenjem obeh inštitutov pod pogojem, da je v prevod vključen tudi ta predgovor in da je prevod veren izvirniku. Izvirnik je dostopen na spletnih straneh obeh inštitutov, tam pa bodo objavljeni tudi prevodi.

Lund in Haag, avgusta 2012

Inštitut Raoula Wallenberga za  
človekove pravice in  
humanitarno pravo

Marie Tuma, direktor

Haaški inštitut za  
internationalizacijo prava

Sam Muller, direktor



## 1. UVOD

Prizadevanje za vladavino prava je postalo globalno. Za ta ideal se zavzemajo ljudje, vlade in organizacije v vseh delih sveta. Široko je sprejeto, da je vladavina prava temeljni kamen političnega in pravnega sistema države. Poleg tega je čedalje bolj priznana kot temeljni element mednarodnih odnosov.

Leta 2005 so se šefi držav in vlad v sklepnem dokumentu Svetovnega vrha OZN strinjali, da priznavajo potrebo po univerzalni privrženosti in izpolnjevanju vladavine prava, tako na ravni držav kot tudi na mednarodni ravni. Leto dni kasneje je Generalna skupščina OZN sprejela resolucijo o vladavini prava na ravni držav in na mednarodni ravni. Resolucijo o tem je sprejela tudi vsako naslednje leto.

Leta 2010 je Generalna skupščina sklenila, da bo leta 2012 v okviru svojega 67. zasedanja sklicala sestanek na visoki ravni, na katerem bi razpravljali o tematiki vladavine prava znotraj držav in na mednarodni ravni.

Namen tega vodnika je razložiti temeljne vsebine vladavine prava na obeh ravneh. Vodnik tudi razloži, da je vladavina prava na državni ravni deloma odvisna od vladavine prava na mednarodni ravni in obrnjeno.

Geneza vodnika izhaja iz razprave med člani Interakcijskega sveta nekdanjih šefov držav in vlad junija 2008. V njihovem sklepnem sporočilu s 26. plenarnega zasedanja Sveta, ki je potekalo v Stockholmu na Švedskem od 25. do 27. junija 2008, so med drugim obravnavali tematiko prenove mednarodnega prava.

Kot je razvidno z njegove spletne strani, je bil Interakcijski svet ustanovljen leta 1983 kot neodvisna mednarodna organizacija z namenom prenesti izkušnje, energijo in mednarodne stike skupine državljanov, ki so nekoč zasedali najvišje položaje v svojih državah. Člani Sveta skupaj sestavljajo priporočila in iščejo praktične rešitve za politične, gospodarske in družbene težave, s katerimi se sooča človeštvo.

Med pripravo sklepnega sporočila leta 2008 so člani Interakcijskega sveta poudarili, da je treba poglobiti zavedanje politikov o temeljnih vsebinah mednarodnega prava in o pomenu vladavine prava.

To idejo so razvili naprej v okviru Inštituta Raoula Wallenberga za človekove pravice in za mednarodno pravo ter Haaškega inštituta za internacionalizacijo prava (HiiL). O zamisli so razpravljali tudi na sestankih, ki jih je organizirala skupina Projekt svetovne pravičnosti (*World Justice Project*). V tem okviru utegne biti za bralce tega vodnika zanimiv podatek, kako je njihova država ocenjena v Indeksu vladavine prava, ki je naveden v literaturi na koncu vodnika.

V pripravo vodnika je bila vključena tudi Medparlamentarna unija (IPU), mednarodna organizacija parlamentov, ustanovljena leta 1889. Med-

parlamentarna unija je osrednja točka svetovnega parlamentarnega dialoga, ki si prizadeva za mir in sodelovanje med narodi ter vzpostavljanje trdne predstavniške demokracije. Eden od ciljev IPU je prispevati k boljšemu poznavanju delovanja predstavniških ustanov in h krepitvi metod njihovega delovanja.

Kot je bilo povedano v predgovoru, so bili predstavniki teh ustanov dejavno vključeni v pripravo tega vodnika.

Seveda obstaja že veliko lahko dostopne in obširne literature o vladavini prava. Vendar pa je bilo čutiti, da bi bilo koristno pripraviti kratek pregled tematike, tako da bi se lahko prezaposleni politiki na tem področju hitro znašli, s posebnim poudarkom na njihovi lastni vlogi in na načinu, kako lahko prispevajo h krepitvi vladavine prava.

Inštituta se dobro zavedata, da je vsebino tega vodnika povsem mogoče oceniti kot besedilo, ki odseva le nekatere pravne sisteme sveta. Vendar upata, da bo vsebina koristila vsem, ki jih tematika zadeva. V tem okviru posebej opozarjata na gradivo, ki ga je pripravila IPU.

Vodnik je namenjen predvsem politikom na osrednjih položajih, manj pa njihovim številnim kolegom na lokalni in regionalni ravni držav. Kar je na neki način neizbežno. Vendar pa avtorji vodnika z obeh inštitutov kljub temu upajo, da bo vodnik koristil tudi tistim, ki svoje pomembno delo opravljajo tudi na teh ravneh.

## **2. VLADAVINA PRAVA NA RAVNIDRŽAVE**

### **2.1. Pomen vladavine prava na ravni države**

#### *2.1.1. Kaj je vladavina prava*

Vladavina prava v bistvu pomeni, da se morajo državljani in vsi vladajoči pokoravati pravu.

Ta preprosta definicija zahteva nekaj pojasnil. Na katera vprašanja se nanaša vladavina prava? Kaj je mišljeno z besedo pravo?

Vladavina prava se nanaša na razmerje med državnimi oblastmi (vlada in drugi deli izvršne veje oblasti na različnih ravneh in pravosodje) in državljani, drugimi prebivalci in zasebnimi dejavniki, kot so združenja in podjetja. Kot primer lahko omenimo pripravo zakonov, obravnavo oseb, osumljenih kaznivih dejanj, ter način določanja in pobiranja davkov.

Vladavina prava se nanaša tudi na razmerja med zasebniki. Relevantna je za zadeve, kot je nakup ali prodaja premoženja, najsi gre za mobilni telefon ali avto ali pa za pravico do odškodnine za škodo, ki je nastala v prometni nesreči, za družinska razmerja, kot so sklenitev zakonske

zveze, razveza in dedovanje. Nanaša se tudi na zadeve, kakršna je pravica obdelovati zemljo ali nakup in prodaja zemljišč.

Na kratko, vladavina prava je pomembna tako za razmerja med vladanimi in vladajočimi kot tudi za razmerja med zasebnimi entitetami, tj. fizičnimi in pravnimi osebami, kot so združenja in podjetja. To je vredno poudariti, ker je včasih slišati, da je vladavina prava namenjena izključno omejevanju vladne oblasti. A ni tako.

Seveda pa obstajajo velike razlike v obsegu vladavine prava glede na razmerja, ki so predmet pravnega urejanja. Obstajajo različni pogledi na vprašanje, v kolikšnem obsegu naj pravo prežema družbo. Države, ki jih imenujemo države blaginje (*welfare states*), so privržene ekstenzivnemu vladnemu urejanju družbenih in gospodarskih zadev, medtem ko so gospodarsko liberalnejše države bolj naklonjene temu, da ima vlada bolj skromno vlogo.

Hkrati pa mora biti tudi jasno, da edini cilj vlade ne more biti zagotavljanje zgolj zakon in red. Dejstvo, da je vladavina prava tesno povezana s spoštovanjem človekovih pravic, pomeni, da mora država prevzeti nekatere socialne funkcije. To pomeni, da vladavina prava zahteva, da države z zakoni in drugimi predpisi uredijo nekatera družbena razmerja, vključno s tistimi na gospodarskem področju. Seveda pa je očitno, da je raven urejanja od države do države različna, kar je deloma odvisno od ravni zaupanja, ki ga vlada uživa med prebivalstvom.

V nekaterih državah so mnoga družbena razmerja regulirana obsežno, medtem ko v drugih družbah igra pravo veliko bolj omejeno, celo obrobno vlogo. Toda tudi države z obširnim urejanjem priznavajo, da ni niti mogoče niti zaželeno, da bi pravo urejalo vse, kar se dogaja med ljudmi. Pogosto so primernejše druge norme, na primer verske norme, norme dobrososedskih odnosov ali pa norme poslovnega življenja. Na kratko, vladavina prava ni relevantna za prav vsa razmerja med državljani in med drugimi zasebnimi dejavniki.

Toda vladavina prava je vselej merilo, ko gre za izvrševanje vladne oblasti. Tu izjeme niso dovoljene.

Prvič, ko uradnik izvršuje oblast, mora imeti pravno utemeljeno pooblastilo. Na primer, če hoče uradni predstavnik opraviti hišno preiskavo, mora imeti ustrezno pravno pooblastilo. Zakon določa, kdo je pooblaščen za izvrševanje posamezne pristojnosti in pod katerimi pogoji jo lahko izvršuje.

Drugič, med izvrševanjem oblasti mora uradnik spoštovati pravo. Na primer, ko izvršuje aretacijo, ima uradni predstavnik v mnogih sistemih pravno določeno obveznost pokazati pooblastilo in aretirano osebo obvestiti o razlogih za aretacijo. Zaslisevalec mora obvestiti osumljenca, da bo vse, kar bo slednji povedal, lahko uporabljeno proti njemu ali njej pred sodiščem.

Pravo določa, kako se bo izvajala oblast. To imenujemo tudi korektni pravni postopek,<sup>1</sup> ki je zasnovan tako, da zaščiti pravice posameznika, na primer pred tem, da bi bil poslan v zapor brez obtožbe, in zagotovi, da imajo ljudje, če so obtoženi ali aretirani, dostop do odvetnikov.

Naj povzamemo: vladavina prava podreja izvrševanje oblasti pravu, hkrati pa je pomembna tudi za razmerja med posamezniki in pravnimi osebami zasebnega prava (*private entities*).

### 2.1.2. Vladavina prava in odgovornost politikov

Zaradi razlogov, ki jih bomo kmalu pojasnili, je za običajne državljane izredno pomembno, da je izvrševanje oblasti podrejeno pravu. Zagotovo ni dobro, če vlada ravna svojevlejno, kot v diktaturi. Pomembno je, da je njeno obnašanje kakor tudi obnašanje državljanov podvrženo pravu, kajti pravo omogoča stabilno in predvidljivo okolje ter s tem tudi vse od osebne varnosti posameznikov in njihove svobode do varnih poslovnih transakcij.

Toda vladavina prava ne zahteva, da bi bilo vse ravnanje ali večina ravnanja državljanov podvržena čedalje večjemu številu zakonov in pravnih predpisov. Prav nasprotno, državljani pogosto upravičeno nasprotujejo temu, da bi bilo preveč njihovih ravnanj podvrženih zakonom in predpisom. Več zakonov lahko pomeni manj svobodne akcije.

Na drugi strani pa je politik kot odločevalec morebiti v položaju, ko mora zavzeti drugačno stališče. Obstajajo situacije, v katerih je pomanjkanje prava s stališča vladavine prava defekt, šibkost, nevarnost in nezaželeno stanje. Izvrševalci oblasti ne bi smeli imeti možnosti predpisovati kazni ali podobnih sankcij zoper druge, ne da bi jih pri tem vodila jasna pravna pravila. Ravno tako ne bi smeli imeti možnosti dajati koristi ali delati uslug drugim brez pravnega pooblastila, in ne da bi jih pri tem vodila pravna pravila.

Politik mora tudi budno paziti, da ne bi drugi odločevalci in uradniki svojevlejno izvrševali oblasti. Na kratko povedano, politik kot odločevalec naj se ne zavzema za poljubno ravnanje, ampak se mora zadovoljiti s tem, da je v celoti vezan na pravo in z njim omejen. Politik si mora prizadevati za sistem, v katerem izvrševanje oblasti poteka v skladu s pravom.

Torej, kar zadeva uporabo politične moči, naj politiki, ne glede na svoj položaj v političnem sistemu, nikoli ne dovolijo uradnikom, kaj šele sebi, delovanja zunaj prava, bodisi z izvrševanjem oblasti, ki je niso upravičeni imeti, bodisi s tako njeno uporabo, ki bi kršila pravo.

---

1 V izvirniku *due process of law*. Ta izraz je treba razlagati v njegovem širšem pomenu. Ne gre zgolj za tehnično pravilen pravni postopek, ampak za takšno korektnost postopka, ki zagotavlja pravno varnost.



To je zlasti pomembno za politike, ki delujejo v izvršni veji oblasti. Skušnjava, da bi obšli pravo z namenom hitro izvršiti naloge, brez obremenjujočih vsebinskih in proces-nih omejitev, je največja prav v tej veji oblasti.

Politiki, ki delajo v zakonodajni veji oblasti, naj se vselej zavedajo, da mora biti izvrševanje oblasti zadostno omejeno s pravom. Če odkrijejo, da pravo dopušča preveč diskrecije, se morajo čutiti dolžne pripraviti potrebne spremembe k obstoječi zakonodaji. Nedavno se je izkazalo, da na področju protiteroristične zakonodaje obstaja visoka nevarnost preširokih definicij in so zato zlahka načete temeljne človekove pravice. Odgovornost politikov, ne glede na položaj, ki ga zaseda, je, da zagotovijo, da je vladna oblast podrejena pravu in da se izvršuje v skladu s pravom.

### *2.1.3. Trije konstitutivni elementi vladavine prava: zakonitost, demokracija in človekove pravice*

Eno bistvenih vprašanj, ki jih je treba postaviti v zvezi z definicijo vladavine prava, je: Kaj natančno pomeni beseda pravo v besedni zvezi vladavina prava? Razlikovati je treba tri vidike.

Prvič, vladavina prava zahteva, da so pravo tiste norme, ki jih označuje niz značilnosti. Te značilnosti so opisane kot formalne, ker ne povedo ničesar o vsebini ali bistvu zakonov. Primer formalne značilnosti je, da sprejetje zakona vsebuje značilnosti, ki izkazujejo, da gre za zakonodajno dejanje, da je objavljeno v uradnem listu in da je objava take kakovosti, da jo bodo tisti, ki jim je namenjena, lahko razumeli.

Drugi vidik zadeva način, kako nastajajo zakoni. V bistvu gre za dve možnosti. Zakone lahko sprejemajo bodisi ljudje, ki so bili izvoljeni in so odgovorni ljudstvu, bodisi osebe, ki niso bile izvoljene. Zakoni lahko nastajajo demokratično ali pa v sistemu brez demokracije. Razume se, da je vladavino prava mogoče v polni meri uresničiti samo v demokratičnem političnem sistemu.

Vendar pa je treba omeniti, da niso vsi zakoni neke države nujno sprejeti v parlamentu ali v drugem ustreznem izvoljenem organu. Zakonodajna dejavnost je lahko delegirana tudi drugim organom, pogosto na primer regionalnim ali lokalnim. V nekaterih demokratičnih sistemih so v parlamentu lahko tudi nekateri neizvoljeni predstavniki. Poglavitno je, da so tisti, ki jim je zaupana zakonodajna oblast, podvrženi pravu in primernemu ustavnemu nadzoru.

To ne pomeni, da formalne značilnosti vladavine prava ne bi mogle biti v določeni meri uresničene tudi v nedemokratičnih političnih sistemih. V teh sistemih lahko politiki izvršujejo oblast s pomočjo zakonov, vendar pa običajno sami zakonom niso podvrženi. Za te sisteme je značilna *vladavina s pomočjo prava*, ne pa *vladavina prava*.

Tretji vidik zadeva vsebino zakonov. V tem smislu je ključno dejstvo, da vladavina prava zahteva spoštovanje človekovih pravic. To velja zlasti glede državljskih in političnih pravic. Težko si je predstavljati, kako bi lahko vladavina prava obstajala brez spoštovanja svobode govora in združevanja. Toda tudi druge človekove pravice igrajo pri tem vlogo, vključno z gospodarskimi, socialnimi in kulturnimi pravicami.

V tem vodniku bosta zadnja dva vidika vladavine prava – demokracija in človekove pravice – obravnavana v nadaljevanju in v primernem kontekstu, ker gre za samostojni in pomembni vprašanji. Vodnik pa se bo ob tem nenehno osredotočal na specifične vladavine prava.

To seveda ne pomeni, da je treba zanemariti zahtevo, da morajo biti zakoni legitimni, v smislu, da mora imeti pristojni zakonodajalec zaupanje državljanov. V temelju se lahko to zaupanje vzpostavi samo v demokratičnem procesu, zlasti tako, da je nacionalna skupščina ali parlament izvoljen na tajnih volitvah.

## **2.2. Zahteve vladavine prava na ravni države**

### *2.2.1. Ustavnost*

Temeljno zahtevo vladavine prava je mogoče opisati z izrazom ustavnost. To v bistvu pomeni, da mora v pravnem sistemu obstajati skuppek temeljnih norm, ki opredeljujejo izvršno, zakonodajno in sodno oblast države. Te temeljne norme morajo določiti, kateri organi države so odgovorni za izvrševanje omenjenih vej oblasti in kako se bo ta oblast izvrševala, tako med temi organi samimi kot tudi med njimi in državljanji ter zasebnimi entitetami.

Najpomembneje pa je, da so s temi normami v splošnih določbah opredeljene meje izvrševanja pristojnosti državnih organov. Z drugimi besedami, ustava mora zagotoviti temeljno strukturo in pravila pravnega sistema in povedati, kdo je pristojen za izvrševanje posamezne pristojnosti in kako. Brez takega temeljnega pravnega okvira ni mogoče meriti – z razumno mero natančnosti – vladnega spoštovanja načela vladavine prava.

Ta niz temeljnih norm je najpogosteje določen v formalnem, zapisanem dokumentu, ki je zamišljen kot izčrpen povzetek temeljnih norm in ki ga imenujemo ustava.

Na žalost obstajajo tudi države z ustavami, ki ne izražajo načina, kako se oblast v resnici izvršuje, oziroma ne izpolnjujejo zahteve, da bi bile temeljni pravni okvir. V takih državah je ustava zgolj Potemkinova vas. Zavedati se je tudi treba, da obstajajo države z nepisano ustavo. Pa tudi take (na primer Izrael), v katerih ima mešanica različnih zakonov in dokumentov značaj ustave. Taki sistemi lahko obstajajo tudi v povezavi z zapisano ustavo. Razume se, da so se politiki dolžni seznaniti z ustavo

svoje lastne države. V nekaterih državah imajo zato posebna uvajanja ali seminarje za usposabljanje novih članov parlamenta.

### *2.2.2. Javnost, jasnost, neretroaktivnost in stabilnost*

Jasno je, da lahko pravila urejajo ravnanje ljudi samo, če se tisti, na katere se pravila nanašajo, zavedajo njihovega obstoja. Zakoni morajo torej biti javno razglašeni.

Nadalje, zakoni morajo biti dovolj jasni, kajti ljudje se ne morejo ravnati po zakonih, če jih ne razumejo.

Pomembno je tudi, da zakoni veljajo za naprej, in ne retroaktivno, za nazaj. Načelo, da zakoni ne smejo veljati retroaktivno, je zlasti pomembno v kazenskem pravu. Zato je to načelo vgrajeno v Splošno deklaracijo človekovih pravic (1948). Drugi odstavek njenega 11. člena določa: »Nihče ne sme biti spoznan za krivega kateregakoli kaznivega dejanja zaradi kakršnega koli ravnanja ali opustitve, ki v času storitve ni bilo kaznivo dejanje po notranjem ali mednarodnem pravu. ...« Mednarodne in regionalne konvencije na področju človekovih pravic so kasneje to temeljno pravico utrdile.

Vendar obstaja od tega pravila pomembna izjema, namreč odgovornost za nekatera mednarodna hudodelstva. To sledi iz drugega odstavka 15. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki določa: »Določbe tega člena (o neretroaktivnosti – op. prev.) ne nasprotujejo temu, da bi bil kdorkoli obsojen ali kaznovan zaradi dejanja ali opustitve, ki je v času, ko je bilo storjeno, veljalo za kaznivo dejanje po splošnih načelih, priznanih v mednarodni skupnosti.« Druge mednarodne pogodbe na področju človekovih pravic imajo podobne določbe. V tem okviru je treba omeniti tudi Rimski statut Mednarodnega kazenskega sodišča (1998).

Nadalje, zakonske in še posebno ustavne ureditve morajo biti stabilne v daljših časovnih obdobjih in ne smejo biti prepogosto predmet dopolnjevanja ali spreminjanja. Zakonom bo težko slediti, če se prepogosto spreminjajo. Pogoste spremembe tudi vodijo v trajno negotovost glede vsebine prava. Še več, aktivnosti, ki zahtevajo dolgoročno planiranje, tako postanejo nemogoče. Na primer, če nekdo razmišlja o ustanovitvi podjetja, je zanj pomembno, da ve, ali bodo zakoni, ki določajo davke in davčne olajšave, ostali v glavnem taki, kot so, tudi v bližnji prihodnosti.

Seveda pa je stabilnost vprašanje stopnje. Ni mogoče kar določiti dobe, v kateri morajo zakoni ostati nespremenjeni. Še več, stabilnost je pomembnejša na nekaterih področjih kot na drugih. Približno pravilo je, da se morajo zakoni, ki urejajo skrbno planiranje in dolgoročne odločitve, spreminjati manj pogosto kot zakoni za področja, za katera so značilnejše kratkoročne odločitve.

V eni svojih ključnih zadev, v zadevi Sunday Times proti Združenemu kraljestvu (1979), je Evropsko sodišče za človekove pravice povzelo mnoge od prej omenjenih zahtev: »Pravo mora biti primerno dostopno: državljani morajo imeti možnost dobiti ustrezno predstavo o okoliščinah pravnih pravil, ki veljajo v posameznem primeru ... norma ne more biti 'pravo', če ni formulirana s potrebno natančnostjo, ki državljanu omogoča, da ureja svoje ravnanje: omogočati mu mora, da predvidi – če je treba tudi s primernim svetovanjem in do ravni, ki je razumna glede na okoliščine – posledice, ki jih neka dejavnost lahko povzroči.«

### *2.2.3. Posebna odgovornost parlamentov*

Parlamenti imajo posebno odgovornost za zagotovitev omenjenih načel. Zagotoviti morajo, da so zakoni ustrezno objavljeni, da so jasni in trdni. To zahteva skrbno pozornost. Jasnost pa ni samo stvar natančnega besedila. Zahteva tudi skladnost med novimi zakoni in obstoječimi določbami. Nove določbe lahko vnesejo zmedo, ne glede na to, kako natančno so zapisane, ko jih beremo skupaj z obstoječimi zakoni in določbami, ki vsebujejo iste besede, ki pa so definirane drugače. Še več, jasnost lahko ogrozita pretirana regulativa in množica zakonov, saj tak položaj zlahka zmede državljane in uradnike.

Jasni zakoni zahtevajo primerno zakonodajno tehniko in večšine piscev zakonov. To delo lahko opravljajo parlamentarci, vendar je najpogosteje predmet dela uradnikov v parlamentu ali ministrstvih. V pravnem sistemu, ki si prizadeva za spoštovanje vladavine prava, je pomembno, da imajo take osebe za sabo ustrezno usposabljanje in zadostne spretnosti za opravljanje svojih nalog.

Da bi zagotovili ustrezno kakovost zakonodaje, je pomembno poiskati tudi zakonodajno svetovanje neodvisnih ustanov, tako javnih kot zasebnih, zlasti nasvete nevladnih organizacij, sindikatov in poslovne skupnosti. Poleg tega so se izmenjave mnenj s parlamentarci in uradniki drugih držav pogosto izkazale za koristne za izboljšanje zakonodajne usposobljenosti in tehnike.

Nekateri parlamenti imajo posebne institute za zakonodajno usposabljanje in oblikovanje predpisov, ki zagotavljajo usposabljanje v tehnikah zakonodajnega pisanja tudi za uslužbence parlamentov drugih držav. Tak primer je indijski parlament. Medparlamentarna unija ponuja o tem informacije.

Javnost predpisov je več, kot zgolj objava zakonov v uradnem listu. Preprosto ni mogoče, da bi bili državljani in uradniki obveščeni o novih zakonih in spremembah, če bi jih zgolj usmerili na publikacije, kot je uradni list. Glede na to, kako veliko informacij morajo ljudje vsakodnevno »prebaviti«, javnost predpisov zahteva, da morajo biti tisti, ki jih pravo zadeva, deležni aktivnega obveščanja.

Četudi je naloga izvršne oblasti, da organizira in izvaja akcije informiranja, mora parlament skrbeti, da je to storjeno na zadovoljiv način. Internet je zelo dobro orodje za to, da postane pravo znano in dostopno različnim javnostim. V družbah, v katerih internet in pisno gradivo nista enostavno dostopna, je treba uporabiti druga sredstva. Tudi tu lahko Medparlamentarna unija zagotovi dodatne informacije.

Prepoved retroaktivne uporabe zakonov, ki je bila omenjena, se v prvi vrsti nanaša na pravosodje in na izvršno oblast, posebej pa še na javne tožilce. Vendar pa imajo tudi parlamenti svojo odgovornost. Še posebno na področju kazenskega prava, kjer je prepoved retroaktivne uporabe zakonov najpomembnejša, so tožilci in sodniki vse prepogosto soočeni z določbami, ki so bile zapisane že davno in ki morebiti ne zagotavljajo več ustreznega vodila glede tekočih pravnih vprašanj. Parlamenti lahko poskrbijo in so pravzaprav dolžni poskrbeti, da do takih primerov ne pride. Zato so dolžni redno preverjati, ali so besedila zakonov, še posebno stara določila, še vedno v skladu s sodobnimi pravnimi standardi in pogledi splošne javnosti, zakonodajalcev in pravne stroke. Pri prepovedi retroaktivne uporabe prava sta zelo koristna redno pregledovanje in, kadar je to potrebno, dopolnjevanje zakonov.

Tudi izvršna oblast ima pomembno vlogo pri zagotavljanju zakonitosti. Jasnost in javnost zakonov sta močno okrepljeni, če izvršna oblast zagotovi, da so skupine, za katere so nekateri zakoni še posebno pomembni, sproti obveščene, in če je jezik teh sprotih informacij prilagojen različnim javnostim. Internet lahko igra pri tem pomembno vlogo. Pomembno je tudi stopiti v stik z organizacijami pravnikov, s poklicnimi organizacijami, nevladnimi organizacijami, z uradi za pravno pomoč in z drugimi, bodisi po internetu bodisi prek drugih medijev.

#### *2.2.4. Diskrecija*

Vladavina prava zahteva, da se vladna oblast izvršuje, kolikor je mogoče, po poti zakonov, ki so splošni, ustrezno objavljeni vnaprej itd. Toda politična oblast se ne more vselej izvrševati po poti zakonov. Diskrecija in izvrševanje oblasti z uredbami sta nujni sestavini vladanja. Da pa bi zadostili standardu vladavine prava, mora biti možnost izvrševanja diskrecijske oblasti in sprejemanja uredb omejena s splošnimi pravili.

Poleg tega naj izvršna oblast ne pristopa k uporabi diskrecijskih pristojnosti preveč zlahka. To je seveda eno najtežjih vprašanj v izvrševanju politične oblasti. Grožnje nacionalni varnosti morajo biti namreč včasih obravnavane v veliki tajnosti in zahtevajo celo omejevanje nekaterih državljanskih in političnih pravic. Vladavina prava pa mora biti uravnotežena tudi z drugimi pomembnimi cilji. Politiki naj, kadar iščejo to ravnotežje, ravnajo v dobri veri.

Pomemben element v določanju teh ravnotežij so akti, ki urejajo dostop do informacij in način, kako naj se ti akti uresničujejo. Nadaljnje usmeritve o tem je mogoče najti v priporočilih mednarodnih organov za



nadzor konvencij o človekovih pravicah in v sodni praksi mednarodnih sodišč za človekove pravice.

*Priročnik Medparlamentarne unije o parlamentarnem nadzoru nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in prakse* opisuje pravni okvir in dobre prakse na tem področju. Med drugim pojasnjuje tudi mednarodna načela za ravnanje v izrednih razmerah, vključno z načeli zakonitosti, razglasitve, sporočanja, začasnosti, izjemnosti ogrožanja, proporcionalnosti in nedotakljivosti. Slednje načelo, to je načelo nedotakljivosti, opozarja zlasti na tiste temeljne človekove pravice, ki jih v nobenem primeru ni dopustno derogirati.

Omenjeni priročnik priporoča tudi, da mora biti parlament aktivno vključen bodisi v razglasitev izrednih razmer bodisi v njihovo potrditev, potem ko jih je razglasila izvršna oblast. Cilj je preprečiti položaj, v katerem bi imela le izvršna oblast pristojnost sprejemati tako težke ukrepe.

#### 2.2.5. Ločitev vej oblasti

Vladavina prava zahteva, da so poglavitne veje oblasti, izvršna, zakonodajna in sodna, ločene. Ta ločitev ne pomeni le, da izvršujejo te veje oblasti različne institucije (na primer vlada, parlament in sodišča), temveč tudi, da posameznik ne more biti hkrati član več kot ene od teh institucij (na primer predsednik vlade ne more biti hkrati tudi sodnik).

Seveda pa v stvarnosti nikoli ni obstajala absolutna in stroga ločitev: v sleherni državi obstajajo institucije, ki izvršujejo dvoje vrst oblasti. Skupna značilnost držav je, da lahko izvršna oblast izdaja določene vrste norm (z odloki, izvršnimi ukazi itd.) ali pa ima skupno pristojnost za izdajanje nekaterih tipov pravil. Poleg tega se tako v državah civilnega prava kot tudi v državah sistema *common law* sodna praksa šteje kot del obstoječih zakonov, z odločitvami o tem, kako se te zakone razlaga in uporablja. To pomeni, da takrat, ko sodniki izvršujejo svoje sodne pristojnosti, prispevajo tudi k razvoju prava na ravni države.

Mnoge države posameznikom dovoljujejo, da so v nekaterih primerih lahko hkrati člani dveh institucij. Na primer v Združenem kraljestvu (Velike Britanije in Severne Irske, op. prev.) je kabinetni minister lahko hkrati tudi član parlamenta.

Pravzaprav je položaj v mnogih državah mogoče še najboljše opisati kot sistem zavor in ravnovesij, in ne kot strogo ločitev oblasti. Oblast je razdeljena med različne institucije in posameznike tako, da nobena institucija in nobena oseba ne more pridobiti absolutne oblasti, kajti vsako izvrševanje oblasti je podvrženo zavoram in uravnoveženju s strani izvrševanja druge oblasti. Primer tega položaja je nadzor parlamentov nad izvršno vejo oblasti.

Primeren sistem zavor in ravnovesij je za vladavino prava zelo pomemben. Na primer ključne funkcije vladavine prava, to je omejevanje

moči, ne bi bilo mogoče uresničiti, če bi izvršno in zakonodajno oblast izvajala ista institucija ali posameznik.

### 2.2.6. *Pravosodje*

Nepriistransko in neodvisno pravosodje, ki je navsezadnje sposobno reševati spore in zagotoviti spoštovanje zakonov, je nepogrešljiv pogoj za vladavino prava.

V vsaki družbi nujno nastanejo konflikti. Nekateri v odnosih med vlado in državljani. Drugi med državljani ali drugimi zasebnimi entitetami.

Nekateri med temi konflikti so povezani z dejstvi. Policija, na primer, obtoži nekoga, da je sodeloval v neredih, ta pa zanika, da bi bil tam. Nekdo drug trdi, da mu sosed še vedno dolguje denar, ta pa zanika, da bi mu bil denar sploh kdaj posojen.

Drugi konflikti zadevajo pravo. Nekdo trdi, da ima pravno veljavno pogodbo o nakupu hiše, in to zato, ker je lastniku hiše sporočil, da sprejema ceno, ki jo je lastnik navedel v oglasu v lokalnem časopisu, v katerem je objavil namero o prodaji hiše. Lastnik pa trdi, da pogodba ne obstaja in da nima obveznosti prodati hišo, kajti oglas v časopisu je bil le povabilo k začetku pogajanj, ne pa formalna ponudba, ki bi, če bi bila sprejeta, ustvarila pogodbo v pravnem pomenu besede.

Konflikti morajo biti rešeni v skladu s pravom

Taki konflikti morajo biti rešeni v skladu s pravom. Treba je sprejeti odločitve glede dejstev, glede prava in glede uporabe prava v razmerju do dejstev. Če teh odločitev ni, se konflikti rešujejo z drugimi sredstvi, v najslabšem primeru s silo.

Če naj se uradniki in državljani ravnajo po pravu, morajo vedeti, katera razlaga prava je pravilna in kako naj se pravo uporabi v razmerju do dejstev. To jasnost lahko zagotovi odločitev pristojnega organa. Pomen te odločitve v določenem primeru presega rešitev spora med strankami. Pomaga namreč tudi na splošno zagotoviti, da uradniki in državljani razumejo pravo in se po njem ravnajo.

Neodvisnost

Odločitve te vrste morajo sprejeti »tretji«, torej sodnik ali sodišče. Vsi, ki pripadajo pravosodju, morajo biti brez bremena zunanjih pritiskov. Odločati morajo po pravu in samo po pravu. To predvsem pomeni, da morajo biti neodvisni od vlade. Njihove sodbe ne smejo biti pod vplivom druge oblasti. Po drugi strani pa morajo biti sodniki zavezani kodeksom poklicne integritete in ravnanja ter odgovorni za pravično sojenje.

Ta neodvisnost mora biti spodbujana in zagotovljena z zakoni, ki urejajo zadeve, kot so imenovanje sodnikov, varnost njihovih mandatov, pogoji

dela in način določanja plač – vse to mora biti, kolikor je le mogoče, daleč stran od vladnih vplivov.

### Nepriistranskost

Drugič, sodnikova neobremenjenost z zunanjimi pritiski pomeni, da je sodnik nepristranski, da torej ni naklonjen nobeni stranki v obravnavani zadevi. To zahteva, poleg drugega, da imajo stranke možnost zahtevati izločitev sodnika ali sodnice, če imajo razloge za sum, da je ta pristranski (pristranska). Posledica tega zahtevka je lahko izločitev sodnika oziroma sodnice v dani zadevi. Sodniki morajo imeti tudi možnost, da se sami izločijo iz zadeve, če so v kakršnem koli razmerju z eno od strank v sporu.

Ena največjih groženj nepristranskosti in neodvisnosti pravosodja je korupcija. Zato so nujno potrebne ustrezne plače sodnikov, varnost njihovih mandatov in podobne rešitve. Te morajo biti, kot je mogoče razbrati iz povedanega, uravnotežene z obveznostjo sodnikov, da spoštujejo kodekse profesionalne integritete in ravnanja.

### Poklicna etika

Za pravilno uporabo prava, enakopravno do vseh in brez vplivov zunanjih pritiskov, ne zadošča zgolj sklicevanje na pravila in organizacijske rešitve. Nujni so tudi visoki standardi poklicne etike in primerno ravnanje vseh udeležencev v procesu reševanja sporov.

Sodniki se tudi ne smejo kompromitirati v zasebnem življenju in morajo paziti, da ne postanejo žrtev pritiska zunanjih vplivov, ki bi ogrozili njihovo neodvisnost in nepristranskost. Strogo morajo ravnati po pravu, tudi v očitno manj pomembnih primerih, v katerih so običajni državljani nagnjeni k nespoštovanju prava.

Sodniki morajo biti previdni celo v dejavnostih, ki sicer niso protipravne, ki pa bi jih lahko privedle v položaj, ko bi postali izpostavljeni zunanjim pritiskom. Zelo dvomljivo bi bilo, na primer, če bi si sodniki dovolili udeležbo v igrah na srečo v sicer popolnoma zakonitih igralnicah. Enako velja tudi za tožilce.

### Vloga politikov

Izredno pomembno je, da politiki javno sprejemajo in spoštujejo neodvisnost ter nepristranskost pravosodja. Politiki, na primer, ne smejo podajati mnenja o tem, kakšen naj bi bil po njihovem mnenju zaželen izid neke zadeve, ki je v obravnavi pred sodiščem, preden sodišče sprejme odločitev. To bi lahko sodniki in splošna javnost razumeli kot zunanji pritisk z namenom vplivati na izid zadeve.

Politiki se morajo vzdržati tudi komentarjev o podrobnostih izida posameznih zadev ali mnenja, da je bila odločitev napačna. To seveda ne

pomeni, da politiki ne smejo reči ničesar o sodnih primerih; morebiti bodo predlagali dopolnitve zakonov ali nove zakone zaradi neke sodne odločitve ali več odločitev, za katere menijo, da niso v skladu s sodobnimi pravnimi standardi. Toda omejiti se morajo na zelo splošne opombe in na noben način ne smejo nakazovati, da so sodniki v posameznih zadevah sprejeli napačne odločitve. Pravzaprav so lahko sodne odločitve popolnoma skladne z merodajnim pravom. V teh primerih je odgovornost povsem na strani zakonodajalca.

Politiki morajo biti tudi nadvse previdni, kadar v javnosti razpravljajo o pogojih za zaposlovanje sodnikov. Zelo neprimerno je, na primer, komentirati izid neke zadeve s predlogi, da je treba odpraviti trajni mandat sodnikov in da je treba sodnike odpustiti, če ti sprejmejo »napačno« odločitev.

To ne pomeni, da politiki ne bi smeli razpravljati o ureditvi mandatov sodnikov, vendar pa morajo pravila, ki so sprejeta v taki razpravi, zagotavljati neodvisnost in nepristranskost pravosodja.

Druga stvar pa je, da morajo parlamenti izvrševati nadzor nad izvršno oblastjo, vključno s pravosodjem, da bi se zagotovilo potrebno upravljanje pravosodja. Izvrševanje te obveznosti ni vmešavanje v neodvisnost sodnikov.

Sodišča morajo biti dostopna

Pomembno je, da so sodišča dostopna. Ljudje se ne smejo znajti v položaju, da bi se odrekli predložitvi zadev sodiščem, ker je to predrago, pretegotbno ali prezapleteno. Dostop do pravice je pomemben element v družbi, v kateri vlada pravo.

To najprej pomeni, da kriteriji za dopustnost zadeve pred sodiščem ne smejo biti pretrdi ali prestrogi. Nekatero omejitev so neizbežne, kajti pretirano število zadev bi obremenilo in oslabilo sodni sistem. Toda omejitve morajo služiti upravičenemu cilju in morajo biti nujne za doseg tega cilja.

Na primer, upošteva se resnost kazni in tehnični značaj kazenskega postopka je morebiti upravičeno zahtevati od osumljencev, da jih zastopajo odvetniki. Toda obvezno pravno zastopanje v manjših in razmeroma preprostih zadevah morda ni nujno, če imajo sodniki ustrezno pristojnost uporabiti vse relevantno pravo.

Drugič, sodni stroški morajo biti zmerni in obstajati morajo subvencije za ljudi, ki ne zmorejo sodnih stroškov ali odvetniških honorarjev. Skupna rešitev problema previsokih odvetniških honorarjev je shema pravne pomoči.

V skladu s 6. členom Evropske konvencije človekovih pravic, na primer, imajo ljudje pravico do brezplačne pravne pomoči v kazenskih zadevah.

V ključni odločitvi *Airey proti Irski* je Evropsko sodišče za človekove pravice odločilo, da ima država v določenih okoliščinah tudi obveznost zagotoviti pravno pomoč v civilnih zadevah. Poseben vidik je potreba, da potovalna razdalja do sodišča ne sme biti prevelika.

#### Sodna zamuda zanika pravičnost

Najpomembneje je, da sodni primeri ne trajajo predolgo, ampak da so rešeni v razumnem časovnem obdobju. Znana je ugotovitev, da sodna zamuda zanika pravičnost. To je področje, s katerim se mora ukvarjati parlament. Ta bi se moral še posebej posvetiti zagotovitvi, da ima pravosodni sistem na voljo sredstva, ki so potrebna za sojenje v razumnem roku.

#### Postopki morajo biti pošteni

Nadalje, sodni postopki morajo biti pošteni. To pomeni, poleg drugega, da so zaslišanja načeloma odprta za javnost. Pomeni tudi, da lahko stranke zahtevajo pravno zastopanje, da imajo na voljo dovolj časa za pripravo svoje argumentacije, da imajo možnost odgovoriti na argumente druge stranke (ali strank, če jih je več) in da imajo pravico, da njihovo zadevo v instančnem postopku preveri višje sodišče.

#### 2.2.7. Alternativno reševanje sporov

V okviru vladavine prava so lahko spori predmet reševanja tudi na druge načine, ne le pred sodišči. Alternativne poti reševanja sporov so lahko popolnoma sprejemljive. Obstaja več metod, vključno s posredovanjem (mediacijo) in arbitražo, bolj znane pod imenom alternativno reševanje sporov, in te je mogoče uporabiti. Obstajajo tudi kvazisodne institucije, kot je na primer varuh človekovih pravic (ombudsman), ki lahko preiskuje pritožbe zoper zlorabo moči vlade ali različnih organizacij.

Prednosti teh alternativnih poti so lahko številne: so razmeroma dostopne cenovno in glede razdalje, razmeroma hitre, označuje jih skladnejše ravnanje z izidom postopka, zmanjšujejo breme pripada formalnih sodnih organov itd. Poleg tega je mogoče vzpostaviti tudi manjše in močno poenostavljene postopke znotraj formalnega pravosodja, na primer sodišča za manjše zahtevke ali pa obvezne upravne postopke.

Glede na to, v kolikšni meri alternativni postopki – znotraj ali zunaj formalnega pravosodja – vodijo do povečane učinkovitosti reševanja sporov, ti s stališča vladavine prava niso zgolj sprejemljivi, temveč se v bistvu z njimi vladavina prava krepi. Pogoji za to pa je, da ti postopki zagotavljajo pravno zaščito vsem strankam, vključno s pravico do pravične obravnave (*fair hearing*), ter da zadostijo zahtevam nepristranskosti in neodvisnosti.

V tem okviru je treba omeniti, da v številnih državah obstajajo tudi nacionalne institucije za človekove pravice (*National Human Rights Insti-*



tutions – NHRI). Mnoge ustanove te vrste imajo mandat sprejemati in preiskovati pritožbe posameznikov in lahko obravnavajo take pritožbe v okviru relevantnih vladnih institucij. Kjer je to primerno, lahko take institucije opravljajo pravno funkcijo: pritožnika in toženo stranko zbližajo v zaupnem postopku, v katerem razpravljajo o zadevi z namenom doseči sporazum. Poleg tega je značilno, da imajo take institucije zakonsko obveznost poročati parlamentu, kar lahko privede do sprememb v zakonodaji in do izboljšanja položaja človekovih pravic v državi kot celoti.

Dodatne informacije o tem so vsebovane v tako imenovanih Pariških načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (*Paris Principles on the Status of NHRIs*), ki jih je sprejela Generalna skupščina OZN z resolucijo št. 48/134 z dne 20. decembra 1993.

#### 2.2.8. Drugi organi odločanja

Poleg pravosodja obstaja veliko raznovrstnih upravnih organov in agencij, ki uporabljajo pravo in sprejemajo odločitve, ki zadevajo državljane. Jasno je, da se mora državna uprava na vseh ravneh, od ministrov do javnega tožilca, od policista na cesti do davčnega uradnika in uradnika na področju mestnega načrtovanja ter agencije za zaščito okolja, ravnati po pravu. Odločitve mnogih med temi organi močno vplivajo na življenje državljanov. Dober primer je davčna uprava. Zato je najpomembnejše, da ti organi delujejo znotraj meja, ki jih določa pravo, in da zagotovijo, da je pravo v resnici spoštovano. So bistvenega pomena za delovanje vladavine prava.

#### 2.2.9. Ustrezna prisila

Pri vladavini prava gre za discipliniranje izvrševanja oblasti vlade, tako da je ta podvržena pravu. To pomeni, da oblast izvajajo samo tisti, ki imajo pravno pooblastilo za to, in da se oblast izvršuje skladno z zakoni. Nadalje, vladavina prava zahteva, da se zakoni strogo uveljavljajo in da je to razvidno. Vladavina prava zahteva, da so zakoni spoštovani in da imajo oporo v moči države.

Če naj se ljudje podrejajo pravu, je pomembno, da vidijo, da se pravo v resnici spoštuje. Če izvejo ali izkusijo, da se pravo ne spoštuje, z drugimi besedami, da uradniki in državljani uporabljajo »norme« na način, ki je popolnoma drugačen od tega, kar piše v zakonih, ni mogoče pričakovati, da bodo sami pravo spoštovali. Široko razširjeno nespoštovanje prava ustvarja nezaupanje in ravnodušnost do pravnega sistema.

Neodvisno pravosodje igra pomembno vlogo v zagotavljanju skladnosti med veljavnimi normami in dejanskim obnašanjem. Še posebno pomembno je, da sodišča opravijo svojo vlogo v preprečevanju zlorabe izvršne oblasti.

Sočasno pa je ključno, da se vse institucije in vsi, ki delajo v njih, jasno zavedajo pomena vladavine prava in vsega, kar ta od njih zah-

teva. Prava ne morejo uveljavljati, če ga ne poznajo ali ne razumejo. Ravno tako ne morejo zagotoviti vladavine prava, če ne poznajo njenih temeljnih značilnosti in pomena. Nujna so vztrajna prizadevanja za informiranje in izobraževanje državne oblasti na vseh ravneh, in to ne le glede vladavine prava nasploh, temveč tudi glede tega, kaj ta pomeni v vsakodnevem delu organov oblasti. V tem okviru je treba poudariti pomen ustreznega parlamentarnega nadzora, ki naj poteka ob pomoči primernih mehanizmov.

#### 2.2.10. Opozorila

Seznam formalnih kriterijev vladavine prava je mogoče še razširiti, vendar pa bi to preseгло obseg tega kratkega vodnika. Hkrati pa je treba poudariti še nekaj drugega.

Trdna in hitro učinkujoča merila ne obstajajo

Kot je že bilo mimogrede omenjeno, zahteve vladavine prava nimajo značaja ali-ali oziroma črno-belo, ampak gre za stopnjo doseženega. Trdna in hitro učinkujoča merila, ki bi povedala, ali so zahteve vladavine prava izpolnjene, ne obstajajo.

Na primer, lahko je reči, da morajo biti zakoni jasni tistim, na katere se nanašajo, toda popolno jasnost je nemogoče doseči.

Že splošno sprejeta modrost nam pove, da so lahko vse besede v določenih primerih predmet različnih razlag. Če, na primer, lokalni predpis določa, da v parku vozila niso dovoljena, je jasno, da je tam vožnja z avtomobili, motornimi kolesi in s kolesi prepovedana. Kaj pa rolke in rolerji? Vse besede imajo temeljni pomen, ki je zunaj dvomov, toda hkrati s tem obstaja v pomenu besed še območje nejasnosti.

Še več, četudi mora biti besedilo zakona, kolikor je mogoče, blizu običajnemu jeziku, je neka stopnja tehničnosti neizbežna, že zaradi potrebe po jasnosti zakonskega besedila. Poleg tega mnogi pravni sistemi namenoma v zakone vključujejo izraze, ki jih je mogoče pogostoma neupravičeno razlagati različno, očiten primer so določbe o človekovih pravicah, zapisane v ustavah in mednarodnih pogodbah. Takega značaja so tudi določbe o pravičnosti in razumnosti v mnogih zakonikih o pogodbah in o oškodovanju (*tort*).

Seveda pa ne gre pretiravati s pomenom teh in drugih dejavnikov za jasnost zakonov. Prav mogoče je zagotoviti, da se državljanji in uradniki zavedajo bistva svojih obveznosti v večini primerov in večino časa. Poudariti je treba le, da je to, v kolikšni meri so pravni sistemi v skladu z vladavino prava, vselej vprašanje stopnje – in zato podvrženo razpravi.

## Splošni okvir

Drugo opozorilo je, da imajo zahteve, ki smo jih ravnokar omenili, značaj splošnih načel. Da pa bi bile učinkovite, morajo biti izdelane in razvite v veliko podrobnejša pravila in pravne dogovore. Z drugimi besedami, načela zagotavljajo nič več, a tudi nič manj kot splošni okvir oziroma temeljne poteze, razviti pa jih je treba v podrobnejša in natančnejša pravila. V tem procesu je treba opraviti številne izbire.

V nekaterih pravnih sistemih, na primer, pravni laiki ne sodelujejo v sojenju v kazenskih ali civilnih zadevah, medtem ko drugi pravni sistemi poznajo sodnike pravne laike. Vendar se v obeh primerih šteje, da sojenje ustreza zahtevam neodvisnega in nepristranskega reševanja sporov in zahtevam pravične obravnave (*fair hearing*).

Vzemimo še en primer: Večina pravnih sistemov daje pravosodju pristojnost za nadzor nad skladnostjo zakonov z ustavo, medtem ko drugi pravni sistemi pristojnosti ustavnega nadzora ne poznajo. Vendar pa je v obeh vrstah sistemov mogoč ustrezen nadzor, ki zagotavlja skladnost zakonov z ustavo.

V nekaterih pravnih sistemih imajo tožilci dolžnost, da kazenskopravno preganjajo sleherno kaznivo dejanje ali drugo kršitev, na katero so opozorjeni, medtem ko imajo v drugih pravnih sistemih tožilci v tem pogledu določeno mero diskrecije. Pa vendar je v obeh sistemih izvajanje kazenskega prava lahko ustrezno in predvidljivo.

Ene same rešitve ni

Na kratko rečeno, običajno ni enega samega odgovora na vprašanje, kako morajo biti izpolnjene zahteve vladavine prava. Nasprotno, za to, kako to storiti, je običajno več načinov. Pravni sistemi, ki so lahko različni glede podrobne vsebine pravil in institucij, lahko v enaki meri zadostijo zahtevam vladavine prava. Torej ne obstaja noben pravni sistem, ki bi lahko služil kot univerzalni model za zagotovitev vladavine prava. Ne obstaja ena sama rešitev za težavo preoblikovanja splošnih zahtev vladavine prava v natančna pravna pravila.

To seveda pomeni tudi, da noben politik ne sme misliti, da je njegov nacionalni model edini, ki je v skladu z načelom vladavine prava. To je posebno pomembno upoštevati na področju pravnega sodelovanja z drugimi državami, zlasti kadar je namen tega sodelovanja zgraditi ali okrečiti vladavino prava v teh državah.

Zavedanje relativizma

Hkrati pa ne smemo biti relativisti. Nekatera pravna pravila in dogovori preprosto kršijo temeljne zahteve vladavine prava. Načelo vladavine prava ni spoštovano, če sodnike neposredno imenuje izvršna oblast, ne da bi bili ti kakor koli zaščiteni, in če jih izvršna oblast lahko kadar koli

odpusti. Če so lahko ljudje aretirani in zaprti za več tednov, ne da bi bili postavljeni pred sodnika, je načelo vladavine prava prekršeno. Ravno tako je načelo vladavine prava prekršeno, če ni sodnega nadzora nad dejanji vlade, ki vključujejo uporabo javnih pooblastil in prisile v razmerju do državljanov.

### **2.3. Zakaj je vladavina prava na ravni države nujno potrebna**

Ne obstaja en sam razlog, zaradi katerega je pomembno, da se uradne osebe in državljanji podrejajo pravu. Vladavina prava vsebuje raznovrstne cilje, večina med njimi pa je tesno povezanih.

#### *2.3.1. Brzdanje izvrševanja oblasti*

V mnogih, če ne celo v vseh državah ima vlada velikansko moč nad svojimi državljanji. Ima moč, da jih kaznuje ali kako drugače negativno sankcionira. Določa in pobira davke. Zagotavlja finančno pomoč in druge ugodnosti. Vladna moč ima močan učinek na življenje državljanov.

Če so uradniki zavezani ravnati po pravu in v skladu z njim, je izvrševanje oblasti omejeno v mejah prava. Vladavina prava omejuje diskrecijo in preprečuje krivično izvrševanje oblasti, to je izvrševanje oblasti, ki temelji na trmi, samovolji, predsodkih, kapricah in pristranskosti. To je najpomembnejši razlog, zaradi katerega je vladavina prava nujno potrebna.

Očitno je za državljanje koristno, če niso podvrženi samovoljni oblasti. Toda tudi drugi razlogi za vladavino prava so pomembni. Tujih vlagateljev ne pritegne država, v kateri je za vsako uradno transakcijo potrebna podkupnina ali kadar je zaščita premoženja odvisna od muhavosti uradnikov.

Država, ki želi pritegniti kapital, je uspešnejša, če lahko zagotovi, da gospodarski posli potekajo v okviru jasnih in stabilnih zakonov, če so dostopna pravna sredstva, če se je mogoče zanesti na odločitve in če državni organi ravnajo v skladu z zakoni. Če je vladna oblast podvržena pravu, to prispeva k uspešnemu poslovanju in k zaščiti pravic delavcev.

#### *2.3.2. Pravna predvidljivost in svoboda*

Predvidljivost je pomembna vrednota, ki je v samem temelju vladavine prava. Vladavina prava je pogoj za vzajemno zaupanje.

Če vlada izvršuje oblast v skladu s pravom, lahko državljanji predvidijo, kdaj in kako bo vlada uporabila svojo moč ter kdaj in kako se bo odzvala na njihova dejanja. Državljanji lahko opravljajo svoje posle ob udobnem zavedanju, da ne bodo soočeni z negativnimi posledicami, kot so globe, zapor ali druga prisilna dejanja oblasti. Ravno tako morajo biti v položaju, da lahko prejemajo ugodnosti ali subvencije, ki jih je država dolžna zagotavljati v skladu z relevantno zakonodajo.

Če je načelo vladavine prava spoštovano, je mogoče pričakovati, da bo skorajda vsakdo večino časa ravnal v skladu s pravom. Vedelo se bo tudi, katera pravila veljajo v primeru, če nastane problem. Dejstvo, da neodvisno in nepristransko sodstvo, skupaj z organi pregona, zagotavlja pravna sredstva v primerih, ko se ljudje ne obnašajo v skladu s pravom, ta občutek predvidljivosti še krepi.

To je zlasti pomembno, kadar imamo opraviti z ljudmi, ki jih ne poznamo ali pa jih poznamo le od daleč. Predvidljivost, ki jo zagotavlja pravo, spodbuja ljudi, da vstopajo v kratkoročno ali dolgoročno sodelovanje. To je koristno med drugim tudi za gospodarske posle. Na ta način vladavina prava omogoča gospodarski razvoj.

Poleg družbene koristnosti pa je pravna predvidljivost pomembna tudi za osebno blaginjo. Če imajo ljudje občutek, da vedo, kaj lahko počnejo in kako se bodo drugi odzvali na njihova dejanja, bodo čutili tudi, da lahko opravijo svoje kratkoročne in dolgoročne izbire v življenju in delujejo skladno z njimi. Položaj, v katerem lahko načrtujemo svoje življenje, je pomemben vidik svobode. Seveda je lahko ta svoboda iluzorna iz drugih razlogov, kot je na primer revščina. Toda to je že drug problem, ki ne zmanjšuje pomena vrednosti vladavine prava, posebno še, ker je problem revščine pogosto posledica neobstoja vladavine prava.

### *2.3.3. Enakopravna obravnava*

Enakopravnost je tretja vrednota, vgrajena v vladavino prava. Če uradniki in sodniki pravično izvršujejo pravo, ljudi ne morejo obravnavati različno – ljudje so v očeh prava enaki. Posameznika ali skupine ni dopustno obravnavati drugače zaradi predsodkov, korupcije ali slabe volje. Vladavina prava je v enem delu utemeljena na temeljnem občutku pravičnosti, ki zahteva, da so enaki primeri obravnavani enako.

Opozoriti je treba, da je ta pojem pravičnosti zgolj formalen. Zahteva namreč, da morajo biti enaki obravnavani enakopravno, vendar ne pove, kdo velja za enakopravnega pred zakonom. Vendar pa je dobro znano, da je bilo 20. stoletje priča zanesljivemu in progresivnemu odpravljanju diskriminacije v pravnih sistemih. Ženske, etnične manjšine, invalidi in otroci so pridobivali čedalje več pravic in so večinoma obravnavani enakopravno v vse več pravnih sistemih.

To progresivno odpravljanje diskriminacije je bilo potrjeno in spodbujano z mednarodnimi pogodbami, kot so, v okviru Združenih narodov, Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, Konvencija o pravicah otroka, Mednarodna konvencija o zaščiti pravic vseh delavcev migrantov in njihovih družinskih članov ter Konvencija o pravicah invalidov.

Posledično je formalna zahteva načela vladavine prava, da morajo biti enaki obravnavani enako, vse manj zgolj formalna zadeva. Vse bolj zagotavlja, da v pravu prav nihče ni diskriminiran.



To seveda ne pomeni, da težav ni več. Za primer poudarimo izreden pomen povezave med krepitvijo položaja žensk in vladavino prava.

### **3. VLADAVINA PRAVA NA MEDNARODNI RAVNI**

#### ***3.1. Pomen vladavine prava na mednarodni ravni***

Vladavina prava je bila razvita na ravni države in tradicionalno ni običajen in široko uporabljen termin v mednarodnem pravu. V zadnjih nekaj desetletjih pa je postalo široko sprejeto, da morata vladavino prava spoštovati tudi mednarodni pravni in politični sistem.

Glede bistvenega pomena vladavine prava ni razlike med državno in mednarodno ravni. V obeh položajih vladavina prava pomeni, da je treba pravo spoštovati. Na mednarodni ravni velja vladavina prava v prvi vrsti, a ne izključno za države in mednarodne organizacije. Toda ta posebnost ni ovira za prenos bistvenega pomena pojma vladavina prava z državne na mednarodno raven. Vladavina prava na mednarodni ravni preprosto pomeni, da morajo mednarodno pravo spoštovati njegovi subjekti, to je države in mednarodne organizacije. V mnogih primerih pa to velja tudi za posameznike in druge subjekte (fizične in pravne osebe).

Vendar pa je treba razumeti, da obstaja pomembna razlika med nacionalnimi pravnimi in političnimi sistemi na eni strani in mednarodno skupnostjo na drugi. Na državni ravni velja vladavina prava v hierarhičnem razmerju med državo in njenimi državljani. Vladavina prava je predvsem razumevanje tega, kako mora biti država, ki ima odločilno moč, organizirana, in kako mora delovati.

Na mednarodni ravni pa ne obstaja nič, kar bi bilo s to hierarhijo povsem primerljivo. Mednarodno skupnost tvori več kot 190 suverenih držav in veliko medvladnih organizacij. Ne obstaja niti »naddržava« niti »svetovna vlada«, ki bi ji bile države podrejene.

Vzemimo primer ustvarjanja prava. Na državni ravni ustvarja pravo država s svojimi organi. Na mednarodni ravni osrednjega zakonodajnega organa ni. Ustvarjanje prava je skupno prizadevanje držav in mednarodnih organizacij.

Obstajata dva poglobitna vira mednarodnega prava: običajno pravo in pogodbeno pravo.

Običajno pravo tvori praksa držav, ki jo države široko priznavajo kot obvezujočo. Običajno pravo je torej odvisno od tega, kar so države voljne sprejeti kot pravila; pravilo ne bo nastalo niti ne bo prenehalo obstajati kot del običajnega prava, če države temu splošno nasprotujejo.

Pogodbeno pravo temelji na načelu, da morajo biti pogodbe spoštovane, kar je izraženo v latinskem izreku *pacta sunt servanda*. Pogodbeno pravo torej tvorijo sporazumi med državama (dvostranske, bilateralne pogodbe) in sporazumi med več državami (večstranske, multilateralne pogodbe) na različnih področjih. Države niso zavezane s pogodbami, kadar niso pogodbene stranke teh pogodb, kot tudi ne z določbami pogodb, h katerim so izrazile pridržke.

V nekaterih primerih pomeni pogodbeno pravo kodifikacijo običajnega mednarodnega prava. Nasprotno pa se pogodbe, ki jih je ratificirala velika večina držav, pogosto štejejo za običajno mednarodno pravo in so tako obvezujoče tudi za države, ki jih sicer niso ratificirale. Dunajski konvenciji o diplomatskih in konzularnih odnosih in Ženevske konvencije iz leta 1949, ki jih pogosto opisujejo kot jedro humanitarnega prava, ter nekatere mednarodne pogodbe na področju človekovih pravic so taki primeri.

Nekatere mednarodne pogodbe, zlasti tiste na področju človekovih pravic, vsebujejo številne določbe, ki jih je mogoče razlagati različno. Mednarodna sodišča, kot sta na primer Evropsko sodišče za človekove pravice in Medameriško sodišče za človekove pravice, pa tudi mednarodni nadzorni organi, kakršen je Odbor Združenih narodov za odpravo diskriminacije žensk, so razvili impresivno sodno prakso in priporočila, ki zagotavljajo napotila in jasnost v razlagi teh pogodb. Ne glede na to pa bodo te odprte norme še naprej zastavljale vprašanja razlage znotraj izzivov, ki jih prinašajo tehnološki napredek, mednarodna varnost in razlike v moralnih pojmovanjih.

Poglejmo še uveljavljanje prava. Na ravni države so uveljavljanje, kazenski pregon in kaznovanje za kršitve prava odgovornost države. Na mednarodni ravni ni policije niti poenotenega sistema sankcij ali – z nekaj izjemami – tožilstva. Namesto tega je uveljavljanje precej povezano s samopomočjo: države se same odločajo, ali bodo ukrepale ali iskale pomoč. Vloga Varnostnega sveta OZN v tem okviru je predstavljena v poglavju 3.2.3.

Te razlike med državnim in mednarodnim pravnim sistemom pa, kot je že bilo omenjeno, ne spreminjajo temeljnega pomena vladavine prava niti ne spreminjajo temeljnih zahtev vladavine prava. Vendar pa pomenijo, da se vladavina prava na mednarodni ravni sooča z nekaterimi resnimi izzivi.

### **3.2. Zahteve vladavine prava na mednarodni ravni**

#### *3.2.1. Mednarodno pravo mora biti javno, dostopno, jasno in predvidljivo*

Vladavina prava v mednarodni skupnosti zahteva, da je pravo javno, dostopno, jasno in predvidljivo in da proces ustvarjanja prava vodi

jasna pravila. Glede na to ni nobene razlike med vladavino prava na državni in na mednarodni ravni.

Mednarodno pravo se na prvi pogled sooča s številnejšimi izzivi kot pravo posamezne države, saj nima osrednjega zakonodajalca, ki je ali pa bi lahko bil odgovoren za dostopnost, jasnost in zanesljivost mednarodnega prava. Namesto tega je odgovornost za zanesljivost mednarodnega prava v rokah množice držav, ki sklepajo mednarodne pogodbe in oblikujejo običajno pravo.

S tem je povezanih nekaj problemov. Mednarodne pogodbe so pogosto rezultat kompromisa in pogajanj, kar ne prispeva vselej k jasnosti. Dvostranskih in večstranskih pogodb je tako veliko, da je zelo težko spremljati vse obveznosti in pravice, ki jih imajo države. Zato je pomembno, da so v pomoč lahko depozitarji mednarodnih pogodb. Posebej je treba omeniti Zbirko pogodb, ki so deponirane pri Združenih narodih (*United Nations Treaty Collection*).

Nekatere mednarodne pogodbe, na primer na področju človekovih pravic, je mogoče razlagati različno. Vendar pa, kot je že bilo omenjeno, veliko mednarodnih organov za nadzor nad uresničevanjem teh pogodb sprejema splošne komentarje za razlago pogodb, za katere so ti organi zadolženi, kar razjasnjuje vsebino členov teh mednarodnih pogodb. Nekateri organi za nadzor nad uresničevanjem mednarodnih pogodb razvijajo tudi kazuistiko, primerljivo s sodno prakso, ki temelji na odločitvah o pritožbah posameznikov.

Običajno pravo je v splošnem jasno, vendar v podrobnostih večinoma nenatančno. Odločitve sodišč v zvezi z vprašanji mednarodnega prava so pogosto neznane, četudi je bilo v zadnjem času storjeno veliko, da bi to pomanjkljivost odpravili. Ravno tako ne obstaja avtoritativna zbirka splošnih pravnih načel.

Nekatere od teh težav obstajajo tudi v mnogih pravnih sistemih držav. Navzlic temu pa je dvoumnost, ki izhaja iz mogočih različnih razlag človekovih pravic, značilen izziv. Na mnogih pravnih področjih je pogosto težko vedeti, kaj določa pravo na ravni podrobnosti. Vendar pa tega problema ne gre precenjevati niti na ravni države niti na mednarodni ravni.

Med novejšje težave spada povečevanje števila pravil in ustanov mednarodnega prava. Ugledni poznavalci tega področja opozarjajo, da je mednarodno pravo v procesu fragmentacije, torej da se utegne razgraditi v več sistemov. Nekateri skrbijo, da utegnejo postati norme mednarodnega prava močno neskladne, da je konflikte med normami čedalje težje reševati in da bodo preglednost, jasnost in predvidljivost mednarodnega prava usodno spodkopane.

Vendar pa je v svojem nedavnem poročilu o tem vprašanju Komisija za mednarodno pravo, torej organ OZN, ki deluje na področju progresiv-

nega razvoja mednarodnega prava in njegove kodifikacije, ugotovila, da so ta tveganja obvladljiva, če se dovolj upošteva razvoj metod in tehnik za reševanje kolizij med pravnimi normami, režimi in pravili.

Opozoriti je treba tudi, da ima mednarodno pravo tudi nekatere pomembne močne prvine. Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 vsebuje impresivno število pravil, ki urejajo sklepanje, razlago in prenehanje mednarodnih pogodb. Ta konvencija je omogočila, vsaj na področju mednarodnih pogodb, zagotovitev jasnosti v ustvarjanju prava, kot to zahteva vladavina prava.

Nadalje, internet je omogočil večjo dostopnost do mednarodnih pogodb. Na primer, Zbirka mednarodnih pogodb, registriranih pri OZN, je dostopna na internetu. Odločitve nekaterih pravosodnih organov so objavljene ter obširno analizirane in komentirane. Dober primer je sodna praksa Meddržavnega sodišča in mednarodnih kazenskih sodišč.

Ta pregled šibkih in močnih točk ni izčrpen in bi ga bilo mogoče izpopolniti. Navzlic svoji decentralizirani naravi je mednarodno pravo v splošnem ocenjeno kot pravo, ki zagotavlja dovolj zanesljivosti, predvidljivosti in jasnosti, predvsem na temeljnih področjih, kot so pravo človekovih pravic, humanitarno pravo, delovno pravo, gospodarsko pravo, pravo morja in pravo odgovornosti držav.

To pa seveda ne pomeni, da smo lahko z doseženim zadovoljni. Izboljšanje jasnosti, dostopnosti in zanesljivosti mednarodnega prava je mogoče in potrebno. Toda te zahteve niso najpomembnejši izzivi mednarodnega prava.

### *3.2.2. Neodvisno in nepristransko pravosodje*

Veliko večji izziv za uresničevanje vladavine prava na mednarodni ravni zadeva mirno reševanje sporov.

Kot je dobro znano, sta v mednarodni skupnosti dva tipa reševanja sporov z mirnimi sredstvi: diplomacija in razsojanje. Mnogi spori so predmet reševanja s sredstvi diplomacije, s pogajanja, dobrimi uslugami, preiskavo in s spravnim postopkom. Če pa je diplomacija neuspešna ali ni primerna za reševanje določenega spora, se stranke lahko odločijo za razsojanje, torej za to, da predložijo zadevo v zavezujoče sojenje nepristranskemu tretjemu.

Na mednarodni ravni ne manjka mehanizmov za razsojanje, prej obratno. Včasih je slišati trditev, da je na voljo preveč, in ne premalo mehanizmov. Razsojanje lahko poteka v obliki arbitraže, na primer pred Stalnim arbitražnim sodiščem, ali pred arbitri, ki so imenovani za posamičen primer. Lahko pa poteka po sodni poti.

Danes obstaja blizu 15 mednarodnih in regionalnih stalnih sodišč – upoštevaje natančno definicijo sodišča. Med temi stalnimi sodišči so

Meddržavno sodišče, ki je poglavitni sodni organ Združenih narodov, Mednarodno sodišče za pravo morja, Mednarodno kazensko sodišče, Sodišče evropskih skupnosti, Evropsko sodišče za človekove pravice, Medameriško sodišče za človekove pravice in Afriško sodišče za človekove pravice in za pravice narodov.

Ravno tako ni težava morebitno pomanjkanje neodvisnosti in nepristranskosti sodišč in drugih sodnih organov. Meddržavno sodišče je na splošno zelo spoštovano, ko gre za poklicno integriteto in usposobljenost sodnikov, to velja tudi za druga omenjena sodišča. Meddržavno sodišče je odprto za vse države članice OZN, pod določenimi pogoji pa tudi za države nečlanice.

Najpomembnejši izziv za sodišča na mednarodni ravni je narava njihove pristojnosti. V pravu neke države bi bilo s stališča vladavine prava nesprejemljivo, če bi stranke v sporu imele možnost odločati o tem, ali je sodišče pristojno za obravnavo in odločanje v njihovi zadevi. Neizbežna posledica takega sistema bi bila, da bi spori ostajali nerešeni.

Vladavina prava na ravni države zahteva, da je pristojnost sodišč obvezna. To pomeni, da sodišča o pristojnosti odločajo na podlagi nevtralnih kriterijev, neodvisno od soglasja strank v sporu.

Nekatera prej omenjena mednarodna sodišča imajo obvezno pristojnost. Evropsko sodišče za človekove pravice je tak primer, in to iz preprostega razloga, da države ne morejo biti članice Sveta Evrope, če ne sprejmejo obvezne pristojnosti Evropskega sodišča za človekove pravice. Toda druga sodišča nimajo obvezne pristojnosti in morajo imeti privolitev strank v sporu, da bi lahko obravnavala njihov spor. Najbolj značilen in najbolj problematičen primer take ureditve je Meddržavno sodišče, kadar sodi v pravih med državami.

V primerih tovrstne ureditve pristojnosti lahko tožene stranke, če to želijo, blokirajo reševanje spora s tožečimi strankami pred Meddržavnim sodiščem ali pred drugimi oblikami sodnega ali arbitražnega odločanja. Spori lahko tako ostanejo nerešeni.

To pa je nezadovoljivo tudi v bolj splošnem smislu: to, da ne pride do končne razsodbe glede domnevnih kršitev mednarodnega prava, spodkopava jasnost in natančno vsebino mednarodnega prava. Dobro znano je, da je spore mogoče preprečiti ali rešiti po diplomatski poti, če obstaja jasna sodba Meddržavnega sodišča v podobnem primeru.

V tej zvezi je treba omeniti, da drugi odstavek 36. člena statuta Meddržavnega sodišča vsebuje določbo, po kateri lahko države vnaprej privolijo v obvezno pristojnost Meddržavnega sodišča v sporih z državami, ki so sprejele isto obveznost. Za zdaj ta ureditev ni posebno učinkovita. Samo 67 držav je sprejelo obvezno pristojnost Meddržavnega sodišča na ta način. Na žalost so mnoge države, ki so to obveznost sicer sprejele, dale tudi obsežne pridržke in tako povzročile, da se obveznost druge države v večini primerov ne ujema z njihovo.



Jasno je, da je splošno sprejetje obvezne pristojnosti Meddržavnega sodišča v skladu z drugim odstavkom 36. člena njegovega statuta prava pot naprej k realizaciji vladavine prava na mednarodni ravni. Evropa bi v tem pogledu lahko služila kot model, saj države ne morejo biti članice Evropske unije ali Sveta Evrope, če ne sprejmejo obvezne pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti v Luksemburgu oziroma Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu. Ugotoviti pa je treba, da obvezne pristojnosti Meddržavnega sodišča še zdaleč niso sprejele vse evropske države.

S tem ko se je število norm in institucij, vključno s sodišči, povečevalo, je nastala še ena težava, saj sodniki čedalje težje skladno razlagajo in uporabljajo mednarodno pravo. Sodniki sodišč na državni ravni in mednarodni sodniki odgovarjajo na ta izziv tako, da vse bolj preučujejo odločbe drugih sodišč in tako ustvarjajo interaktivnost med različnimi ravni in sistemi sodnega odločanja. Ta praksa odprte komunikacije, dialoga in upoštevanja odločitev sestrskih institucij bo verjetno prispevala k preprečevanju večjih neskladij in negotovosti v uporabi mednarodnega prava.

### *3.2.3. Ustrezno uveljavljanje in prisila*

Znani mednarodni pravnik Louis Henkin je nekoč zapisal: »Verjetno je tako, da skoraj vse države spoštujejo skoraj vsa načela mednarodnega prava in skoraj vse svoje obveznosti skoraj ves čas.«

Četudi prihaja do kršitev mednarodnega prava in četudi so pogosto objavljene in predmet velikih razprav, so kršitve izjema, ki potrjuje pravilo. Večina opazovalcev in ljudi iz prakse se strinja z oceno, da je mednarodno pravo v splošnem spoštovano. Uveljavljanje torej ni videti kot velika težava.

Vendar pa je položaj daleč od zadovoljivega. Kot je že bilo omenjeno, v mednarodni skupnosti ni osrednjega organa, ki bi imel monopol nad prisilo. Seveda obstajajo organi, ki imajo pristojnost in pooblastila, da zagotovijo ali pa vsaj poskušajo zagotoviti spoštovanje mednarodnega prava. Toda mnogi taki organi utegnejo biti neučinkoviti.

Najpomembnejši med temi organi je Varnostni svet Združenih narodov, ki ima, kot je dobro znano, pristojnost sprejeti ukrepe, če je to treba, tudi z uporabo sile, in to v primerih, ko ugotovi, da sta mednarodni mir in varnost ogrožena ali pa sta že porušena in ju je treba ponovno vzpostaviti.

Toda pogosto se postavlja vprašanje njegove nepristranskosti. Varnostni svet je že bil kritiziran, češ da včasih uporablja dvojna merila. Eden od razlogov je v tem, da uporaba pravice veta njegovih stalnih članic pogosto po-vzroči, da Varnostni svet ne ukrepa, posledica tega pa je, da kršitve mednarodnega prava ostanejo brez odgovora. V nekaj primerih so države članice Varnostnega sveta, tudi njegove stalne članice, same kršile Ustanovno listino OZN.

Poleg tega pa je treba upoštevati, da imajo organi, kot je Varnostni svet OZN, pristojnost ukrepati v primeru kršitev mednarodnega prava, ki zadevajo splošne interese mednarodne skupnosti, posebno mednarodni mir in varnost, medtem ko pravzaprav ni nobenega mehanizma za spore med državami, ki obstajajo zunaj normativnega dosega Ustavne listine OZN. Sodno reševanje ravno tako praviloma ni mogoče, ker ima Meddržavno sodišče pristojnost za te spore le, če jo države prostovoljno sprejmejo.

Zato je v bolj »zasebnih« zadevah državam, ki se čutijo prizadete s kršitvami mednarodnega prava, na voljo le ena oblika uveljavljanja, to je samopomoč. Države lahko, na primer, sprejmejo zakonite povračilne ukrepe, ki jih imenujemo »retorzija« in ki vključujejo, na primer, omejitve potovanj ali prekinitve diplomatskih odnosov. Prizadeta država lahko tudi sprejme ukrepe, ki so sami po sebi protipravni, ki pa so vendarle dopustni zaradi poprejšnjega protipravnega dejanja druge države, na primer blokade.

Vendar pa je težava samopomoči v tem, da je njena učinkovitost neenakomerna; preprosto zato, ker je odvisna od relativne moči držav. Poleg tega je samopomoč tudi nezadovoljiva, ker ni neodvisnega in nevtralnega tretjega, ki bi presodil, ali so bile obveznosti mednarodnega prava v resnici kršene. Reševanje sporov ne bi smelo biti stvar moči, temveč stvar prava.

### **3.3. Zakaj je vladavina prava na mednarodni ravni nujno potrebna**

Pogosto slišimo trditev, da vladavina prava na mednarodni ravni služi podobnim interesom kot vladavina prava znotraj države. Po tem pojmovanju vladavina prava povečuje predvidljivost in enakopravnost v odnosih med državami in med drugimi subjekti mednarodnega prava ter omejuje uporabo samovoljne moči. Vendar so, poleg tega, še nekateri drugi razlogi, zaradi katerih je pomembno, da se države, organizacije in posamezniki podrejajo mednarodnemu pravu.

Prvič, mednarodno pravo je tradicionalno niz norm in institucij, katerih cilj je ustvarjati in ohranjati mir in varnost v skupnosti držav. Nadalje, eno od področij mednarodnega prava, humanitarno pravo, ima za cilj humanizirati ravnanje v vojni, če pride do nasilnih konfliktov.

Splošno je znano, da bi bilo težje, če ne celo popolnoma nemogoče doseči mir in stabilnost, če ne bi bilo mednarodnega prava ali če bi bilo mednarodno pravo popolnoma nespoštovano. Anarhična mednarodna skupnost bi bila veliko bolj nasilna kot pa družba, v kateri deluje vladavina prava. Jasno je tudi, da je vojskovanje skrajno brutalno, če se ne spoštuje humanitarno pravo.

Poleg tega pa je mednarodno pravo vse bolj namenjeno poskusom reševanja globalnih ali regionalnih problemov. Jasni primeri teh proble-

mov so: mednarodni kriminal, mednarodni terorizem, disfunkcionalnost finančnih trgov in grožnje naravnemu okolju (onesnaževanje ozračja in morja, globalno segrevanje, ogrožanje naravnih vrst, nevarnosti jedrskih in drugih nevarnih snovi itd.). Problemov te vrste ne morejo rešiti ali ublažiti države vsaka zase, ampak zahtevajo mednarodno sodelovanje in pravno urejanje. Vladavina prava na mednarodni ravni približuje rešitve globalnih in regionalnih problemov.

Mednarodno pravo se tudi vse bolj posveča človekovim pravicam v vseh delih sveta. Jasno je, da imajo vse te pravice svojega »dvojnika« v ustavnem pravu države. Toda četudi je tako, mednarodno pravo utrjuje in stabilizira človekove pravice v pravnem redu posamezne države.

Prav tako lahko mednarodno pravo, sodišča za človekove pravice in drugi nadzorni mehanizmi delujejo kot dodaten nadzor nad izvršno oblastjo države in tako dopolnjujejo zavore in ravnovesja, ki obstajajo na ravni države. Podrobnejša obravnava teh ugotovitev je podana v naslednjem poglavju. Na tem mestu zadošča omeniti, da je spoštovanje mednarodnega prava odločilno za krepitev zaščite človekovih pravic na ravni države.

Vse povedano ima eno skupno misel: vladavina prava na mednarodni ravni navsezadnje služi interesom ljudi kot posameznikov.

#### **4. SOODVISNOST VLADAVINE PRAVA NA RAVNI DRŽAVE IN NA MEDNARODNI RAVNI**

##### **4.1. Povezava med ravnema**

Videli smo, da imata vladavina prava na ravni države in vladavina prava na mednarodni ravni veliko skupnega. Vladavina prava ima enak pomen na obeh ravneh: pravo je treba spoštovati. Prav tako imata enake značilnosti: obstoj neodvisnega in nepristranskega sodstva, zagotovilo, da so zakoni ustrezno znani, jasni in dostopni in da se enako nanašajo na vse.

Toda ali je vladavina prava na mednarodni ravni dejansko povezana z vladavino prava na ravni države? Ali lahko vladavina prava na mednarodni ravni kaj pridobi od vladavine prava na ravni države? Ali vladavina prava na mednarodni ravni krepi vladavino prava na ravni države?

V preteklosti se ta povezanost med vladavino prava na mednarodni ravni in na ravni države ni razumela sama po sebi. Dandanes pa pravo države in mednarodno pravo, vsaj če ju gledamo kot celoto, to je vsa področja prava, ne moreta biti obravnavana ločeno. Vse bolj sta medsebojno povezana.

Najbolj jasen primer je ustavno pravo, ki se, ko gre za pravice državljanov, v veliki meri ujema z mednarodnim pravom človekovih pravic. Danes si je težko predstavljati, da bi novo ustavo neke države razvili brez jasnega upoštevanja in celo citiranja mednarodnih aktov na področju človekovih

pravic. V nekaterih primerih ustave same določajo, da je mednarodno pravo del prava države.

Druge primere vse večje medsebojne povezanosti najdemo na področjih prava okolja in prava investicij.

Pravzaprav je – in zlasti pomembno je, da to vedo politiki, ki delujejo v zakonodajnih organih držav – zaradi naraščajočega števila mednarodnih pogodb na različnih področjih zakonodajalčeva svoboda odločanja čedalje bolj omejena. Eden najpomembnejših elementov zakonodajnega procesa na ravni države danes je ta, da zakonodajalec zagotovi, da bo nastajajoči zakon v skladu z mednarodnimi pogodbami, katerih pogodbeni stranka je njegova država. Primeri in razlage so navedeni v publikaciji Medparlamentarne unije (IPU) Parlament in demokracija v enaindvajsetem stoletju (glej literaturo na koncu tega vodnika).

Ta element je še posebno pomemben na področju človekovih pravic. Zato mora potekati, poleg obveznega procesa zagotavljanja skladnosti zakonodaje z ustavo, vzporedni proces preučevanja skladnosti zakonodaje z mednarodnimi pogodbami na področju človekovih pravic.

Pomembno je tudi, da nacionalni parlamenti prispevajo k spremljanju in nadzoru uresničevanja mednarodnih norm na področju človekovih pravic. Omenjena publikacija Medparlamentarne unije vsebuje zanimive informacije o tem, kako je za to poskrbljeno v več državah, vključno z državami Afrike in Južne Amerike. Posebno zanimiv je primer, kako parlament Brazilije izpolnjuje priporočila regionalnega (medameriškega) sistema za človekove pravice. Več priporočil za člane parlamentov je bilo pripravljenih na mednarodni delavnici o institucijah in zakonodaji za človekove pravice, ki je potekala v Abudži (Nigerija) leta 2004. Omeniti velja tudi Pariška načela o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice, ki jih je sprejela Generalna skupščina OZN 20. decembra 1993 z resolucijo št. 48/134.

To seveda ne pomeni, da so vsi elementi mednarodnega prava pokriti s pravom države – ali obrnjeno. Če neka država v svoji samoobrambi vojaško intervenira v drugi državi, so najpomembnejša pravna pravila tista, ki jih vsebujeta Ustanovna listina OZN in mednarodno običajno pravo. Tak položaj seveda ni stvar notranjega prava države.

Za sodno reševanje takega primera bi bilo pristojno Meddržavno sodišče, ne pa sodišče neke države. Kot je že bilo razloženo, pa je vprašanje, ali bo zadeva v resnici predložena v reševanje Meddržavnemu sodišču, nekaj čisto drugega.

Kadar pa nastane spor med lastnikom zemljišča in krajevno vlado glede vprašanja, ali je lastnik zemljišča upravičen do gradbenega dovoljenja, je veljavno notranje pravo države in zadevo bodo obravnavala njena sodišča, ne pa morebiti mednarodna sodišča.

Nekaj drugega pa je, da mora biti v tovrstnih zadevah veljavno pravo države v skladu z mednarodnim pravom. Če se zgodi, na primer, kot se je to že dogajalo v praksi, da obstaja domneva, da bi sodba najvišjega sodišča države ali drugega pristojnega organa države pomenila kršitev, na primer standardov Evropske konvencije za človekove pravice, je zadeva lahko predložena Evropskemu sodišču za človekove pravice. Če Evropsko sodišče ugotovi, da je bila konvencija prekršena, to v mnogih primerih pomeni, da mora država spremeniti svojo zakonodajo, da ne bi prišlo do ponavljanja te kršitve.

V neki zadevi je na primer Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da je bil prekršen 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Pravica do poštenega sojenja, op. prev.), ker ni bil zagotovljen dostop do sodišča, ki bi lahko preverilo odločitev vladne agencije, ki je prizadela posameznikove državljanske pravice in obveznosti. V neki drugi zadevi je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da je zadrževanje vzorcev DNK posameznikov, ki so bili aretirani, kasneje pa izpuščeni ali pa so bile obtožbe zoper njih umaknjene, kršitev pravice do zasebnosti, ki jo zagotavlja Konvencija. V obeh primerih je bilo treba spremeniti zakonodajo na ravni države.

Sklenemo lahko torej, da povečana medsebojna povezanost vladavine prava na državni in na mednarodni ravni vzajemno in v znatni meri krepi tako eno in drugo.

#### **4.2. Zakaj je vladavina prava na ravni države odvisna od mednarodnega prava**

Mednarodno pravo je pogosto neposredno relevantno za vladavino prava na ravni države. Kot povedano, je to najočitneje na področju mednarodnega prava človekovih pravic. To pravo omejuje moč držav v razmerju do njihovih državljanov in drugih prebivalcev, tako da zagotavlja svoboščine, kot so pravica do svobode izražanja, zbiranja in veroizpovedi (glej na primer 6. do 12. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah). Mednarodno pravo človekovih pravic določa tudi pravila za neodvisno in nepristransko pravosodje na ravni države (glej na primer 14. člen istega pakta).

##### Človekove pravice

Skoraj vse države so podpisale in ratificirale večino univerzalno veljavnih mednarodnih pogodb na področju človekovih pravic. Tako je bilo na primer do avgusta 2012 že 160 držav pogodbenic Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in 167 pogodbenic Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. Obstajajo tudi regionalne pogodbe o človekovih pravicah s številnimi državami pogodbenicami. Pomembna naloga slehernega politika je vedeti, h katerim mednarodnim pogodbam na področju človekovih pravic je pristopila njegova država.

Poleg tega pa so mnoge človekove pravice pridobile status običajnega mednarodnega prava. Splošno sprejeto je, da je Splošna deklaracija človekovih pravic dandanes pridobila položaj običajnega mednarodnega prava. To pomeni, da imajo države obveznost spoštovati temeljne človekove pravice, tudi če niso podpisale relevantnih univerzalnih ali regionalnih mednarodnih pogodb. Na ta način ima ali bi moralo imeti mednarodno pravo človekovih pravic odločujoč učinek na pravo, ki velja na ravni države.

#### Nadrejenost mednarodnega prava

Mednarodno pravo je nadrejeno pravu države. Države imajo obveznost ravnati v skladu z mednarodnim pravom in nosijo odgovornost za kršitve mednarodnega prava, ki jih storijo bodisi zakonodajni, izvršni ali sodni organi. To pomeni, da se države v zagovarjanju kršitev obveznosti, ki jih imajo po mednarodnem pravu, ne morejo sklicevati na svoje pravo in v bistvu tudi ne na svojo ustavo.

Mednarodno pravo, še posebno pravo na področju človekovih pravic tako krepi in pogloblja vladavino prava na ravni države. Če obstajajo pravne praznine v vladavini prava v pravnem sistemu države, se lahko uporabi mednarodno pravo in tako uredi položaj.

#### Nekaj omejitev

V stvarnosti pa je položaj v mnogih primerih veliko bolj težaven. Moč mednarodnega prava človekovih pravic utegne biti na ravni države omejena na več načinov.

Prvi problem so pridržki k mednarodnim pogodbam. Ko so države na tem, da postanejo pogodbene stranke, lahko podajo izjave, s katerimi izključijo ali modificirajo pravni učinek nekaterih določb pogodbe v razmerju do svoje ureditve.

Obstajajo resna razhajanja glede vprašanja, v kolikšni meri so lahko pogodbe na področju človekovih pravic predmet pridržkov, posebno v primeru tistih mednarodnih pogodb na področju človekovih pravic, ki imajo status mednarodnega običajnega prava. Mnogi trdijo, da so taki pridržki v nasprotju s ciljem in namenom pogodb na področju človekovih pravic. Jasno je, vsaj na načelni ravni, da pridržki k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah niso v interesu vladavine prava na ravni države.

#### Uporaba na ravni države

Drugi problem zadeva razmerje med mednarodnim pravom in pravom države znotraj države. Nobenega dvoma ni, kot je že bilo omenjeno, da je mednarodno pravo nadrejeno pravu države in da imajo države obveznost podpirati in spoštovati mednarodno pravo. Toda vprašanje je, ali to pomeni, na primer, da lahko državljani uporabijo mednarodno



pravo človekovih pravic pred sodiščem svoje države v sporu z drugimi državljani ali v sporu z državo samo. Obstajajo v glavnem trije pristopi k odgovoru na to vprašanje.

#### Monistični in dualistični sistem

Pomembno je, da v razpravi o tem vprašanju ločimo dva sistema učinkovanja mednarodnih pogodb na ravni države: monistični in dualistični sistem. Politiki morajo ugotoviti, kateremu sistemu pripada njihova država.

V monističnem sistemu je v praksi najpomembnejši učinek ta, da mednarodne pogodbe, ki jih je ratificirala država, postanejo obvezujoče kot pravo države, in to v skladu s pogodbenim besedilom. Če, na primer, država krši državljansko pravico do svobode govora, kot je določena v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah, lahko državljan toži državo pred njenim sodiščem zaradi kršitve človekove pravice. Mednarodno pravo človekovih pravic je v takem sistemu samoizvršljivo. V pravnem redu države ima neposredni učinek. Sodišča lahko uporabljajo mednarodno pravo brez posebne implementacijske zakonodaje.

Da bi v dualističnem sistemu dosegli enak učinek, morajo biti obveznosti iz mednarodnih pogodb transformirane ali vgrajene v zakone države. To v bistvu pomeni, da taka država ne more ratificirati mednarodne pogodbe, ne da bi pregledala svojo zakonodajo in jo uskladila z obveznostmi, prevzetimi z mednarodno pogodbo.

V obeh primerih pa se pogodbene obveznosti uporabljajo v razmerju do drugih držav pogodbenic. To pomeni, da so države pogodbenice odgovorne druga drugi za kršitve obveznosti, ki so jih sprejele. Torej če država krši, na primer, pravico do svobode izražanja državljana, ki je zagotovljena v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah, je odgovorna za to kršitev v razmerju do drugih držav pogodbenic te mednarodne pogodbe.

Če v dualističnem sistemu država pogodbenica ni primerno transformirala ali vgradila obveznosti, določenih s pogodbo, utegne imeti državljan, čigar pravice so bile kršene, težave pri uveljavljanju odgovornosti države pred njenim sodiščem. Vendar pa lahko obstajajo, odvisno od zadeve, pravna sredstva, kot je dostop do mednarodnih nadzornih organov in zlasti do mednarodnih sodišč.

Obstaja pa še tretji, vmesni pristop. Po tej teoriji je mednarodno pravo obravnavano kot poseben sistem, ki pa je lahko, pod določenimi pogoji, uporabljen v državi, in sicer brez implementacijske zakonodaje. Večina držav je v praksi sprejela ta pristop.

Mednarodno pravo ne zahteva, da je uporabljena ena od teh metod. Vse tri so načeloma zadovoljive. Pomembno pa je razumeti njihove glavne prednosti in šibke točke.

Glavna slabost dualističnega sistema je, da je moč mednarodnega prava v pravnem sistemu države odvisna od ravnanja države, dodatno k ratifikaciji pogodbe. Ne le, da država odloči, ali in kdaj bo transformirala ali vgradila mednarodno pravo v svoje notranje pravo, temveč tudi, v kolikšnem obsegu bo to storila.

Z drugimi besedami, mogoče je, da do transformacije ali inkorporiranja mednarodnega prava v notranje pravo države ne pride, ali pa da se to zgodi v omejenem obsegu, ali zelo počasi. Upošteva dejstvo, da država pogosto ocenjuje mednarodno pravo – in še posebno pravo človekovih pravic – kot omejevanje njenih pristojnosti, ni presenetljivo, da zagovorniki človekovih pravic pogosto trdijo, da sta monistični sistem ali vmesni pristop primernejša od dualizma.

Največja težava monizma in vmesnega pristopa je, da veliko breme nalagata sodiščem države. Sodniki morajo zelo dobro poznati mednarodno pravo in morajo biti zelo dobro usposobljeni za njegovo uporabo, da bi lahko ustrezno izpolnili svojo nalogo glasnika mednarodnega prava. Dodatni problem pa je, da sodniki v različnih državah razlagajo in uporabljajo mednarodno pravo na močno različne načine.

Splošna uporaba razlage

Kot je razvidno v razlagi vprašanja v tem poglavju, zakaj je vladavina prava v državi odvisna od mednarodnega prava, je glavni poudarek na človekovih pravicah. Vendar mora biti jasno, da obstajajo tudi mnoga druga področja, za katera je ta razlaga relevantna. Kot primere bi lahko omenili mednarodne režime za zaščito intelektualne lastnine ali pa mnoge mednarodne pogodbe, sklenjene v okviru Svetovne trgovinske organizacije (WTO – *World Trade Organization*), ki zadevajo ne le trgovino, temveč tudi mnoga druga področja. V tem okviru lahko omenimo, da mehanizem za reševanje sporov v okviru WTO zagotavlja določeno mero prisilnega uveljavljanja pravnih pravil WTO.

### **4.3. Zakaj je vladavina prava na mednarodni ravni odvisna od stanja na ravni držav**

Po drugi strani pa ima vladavina prava na mednarodni ravni dobrobit od vladavine prava na ravni države. Pravzaprav je vladavina prava na mednarodni ravni zelo odvisna od tega, kako se pravo izpolnjuje na ravni države.

Vloga vlad in zakonodajalcev

Vloga vlad in zakonodajalcev na državni ravni zahteva poseben poudarek. Temeljnega pomena je, da se na ravni države mednarodne pogodbe, ki jih sklepajo vlade in ratificirajo parlamenti v skladu z ustavnimi normami države, ustrezno izpolnjujejo. V zvezi s tem je treba vnovič poudariti navedeno v poglavjih 4.1 in 4.2.

## Zelo resno vprašanje

Zelo resno vprašanje zadeva medsebojno povezanost vladavine prava na državni ravni z vladavino prava na mednarodni ravni. V poglavju 3.2.3 je bilo omenjeno, da v nekaterih primerih člani Varnostnega sveta, tudi stalni člani, kršijo Ustanovno listino OZN.

Žalosten primer je bila vojna proti Iraku leta 2003. Takrat so države šle v vojno in prekršile tako mednarodno pravo kot tudi svoje notranje pravo. Voditelji tistih držav so v tistem času verjeli, da njihov nacionalni interes zahteva uporabo sile v nasprotju s pravom. Pripravljeni so bili zanemariti vladavino prava. Drugi primer je način, s katerim nekateri protiteroristični ukrepi kršijo mednarodne standarde na področju človekovih pravic.

To je zelo pomembno vprašanje, ki zahteva poglobljeno razpravo zaradi njegovega pomena za mednarodni mir in varnost v prihodnje. Žal se v tem kratkem vodniku ni mogoče spuščati v podrobnosti. Toda bilo bi nepošteno, če tega vprašanja ne bi omenili.

Načelo vladavine prava mora veljati absolutno za vse ljudi v vseh časih. Vladavino prava je lahko uporabljati v razmerju do ljudi, s katerimi se strinjate, toda če imajo ljudje ideje in navade, s katerimi se globoko ne strinjate, nastane nevarnost, da bodo nekateri začeli trditi, da vladavina prava za take ljudi ne velja.

Naj zadošča, če rečemo, da bo ravnanje največjih držav, posebno stalnih članic Varnostnega sveta, eden odločujočih dejavnikov, če ne poglavitni dejavnik mednarodnega miru in varnosti v prihodnje. Posebnega pomena je, da imajo zahodne demokracije pri tem vodilno vlogo. Pravzaprav mora biti njihova praksa na tem področju preprosto brezhibna. Na žalost pa dandanes ni tako.

## Vloga nacionalnih sodišč

Na ravni države so sodišča odločilnega pomena za implementacijo mednarodnega prava. Sodišča v okviru države lahko igrajo ključno vlogo pri tem, da države, organizacije in posamezniki ravnajo v skladu s svojimi obveznostmi po mednarodnem pravu. V nekem smislu je prihodnost vladavine prava na mednarodni ravni v nemajhni meri odvisna od sodišč, ki delujejo v okviru držav.

Razumljivo pa je tudi, da obstajajo meje, kolikšen je lahko prispevek sodišč, ki delujejo v okviru držav. Niso namreč v položaju, da bi uporabljala vse norme mednarodnega prava za vse vrste sporov med vsemi subjekti mednarodnega prava. Toda obstajajo primeri, v katerih lahko sodišča dajo svoj prispevek, na primer v zadevah, v katerih sodišča v okviru držav prevzamejo pristojnost za ugotavljanje odgovornosti posameznikov iz tujih držav za kršitve temeljnih človekovih pravic.

Še več, tudi ko domača sodišča nimajo pristojnosti za uporabo mednarodnih norm, so mednarodna sodišča pogosto nepogrešljiva zadnja instanca, in to ne le zato, da bi zagotovila enotnost in skladnost razlage ter uporabe mednarodnega prava, temveč tudi zato, da dodatno preizkusijo kakovost sodb, sprejetih na ravni države.

Tudi če bi, na primer, sodišča vseh držav članic Sveta Evrope zelo aktivno in vestno uporabljala Evropsko konvencijo človekovih pravic v vseh relevantnih primerih, bi bilo Evropsko sodišče za človekove pravice še vedno nepogrešljivo kot končni arbiter za razlago in uporabo te mednarodne pogodbe.

Veliko resnice je v zamisli, da so sodišča znotraj države še posebno pomembna za prihodnost vladavine prava na mednarodni ravni. V mnogih primerih lahko ta sodišča načeloma igrajo pomembno vlogo pri zagotavljanju, da države, organizacije in posamezniki ravnajo v skladu s svojimi mednarodnopravnimi obveznostmi. Obstaja kar nekaj razlogov, zaradi katerih so v dobrem položaju za to vlogo.

Kaj lahko storijo domača sodišča

Prvič, domača sodišča lahko izpolnijo praznine v pristojnostih mednarodnih sodišč in drugih mednarodnih mehanizmov za reševanje sporov.

Drugič, domača sodišča lahko zagotovijo razmeroma hitro in poceni alternativo mednarodnim mehanizmom za reševanje sporov. Glede na to, da vladavina prava zahteva dostopnost sodnih postopkov, kakor tudi, da pravica ni preveč zamudna, gre za pomembno prednost.

Tretjič, države so pogosto nepripravljene pooblastiti mednarodna sodišča in tribunale, tako da bi jim podredile svoje pravosodne pristojnosti. Mednarodno pravo postavlja omejitve pristojnosti držav, te pa na splošno ne želijo pooblastiti naddržavnih sodišč za določanje natančnega obsega teh omejitev. Domača sodišča so zato pogosto ustrežnejša. To je za vladavino prava pomembno, kajti večja ustreznost sodišč vodi do večje skladnosti ravnanj s sodbami.

Četrto, domača sodišča so običajno v boljšem položaju kot bolj oddaljena sodišča in druge institucije, ko gre za prilagajanje mednarodnega prava lokalnim razmeram. Ta sodišča več vedo o lokalnih pravnih vrednotah in normah ter imajo več izkušenj pri njihovi uporabi. Upošteva se, da mnoge mednarodne norme, zlasti na področju človekovih pravic, dovoljujejo določeno raven občutljivosti za pravne norme in vrednote države – to imenujemo meje presoje (*margin of appreciation*) –, ima sojenje na državni ravni pomembno prednost. Odločitve domačih sodišč bodo verjetno za državo in državljane sprejemljivejše in bo zato njihovo uresničevanje lažje.

Petič, domača sodišča so potrebna tudi kot zaščita pred preobremenjenostjo mednarodnih sodišč in tribunalov. To je tudi eden od razlo-

gov za zahtevo regionalnih konvencij o človekovih pravicah, da morajo biti domača pravna sredstva izčrpana, preden se lahko začne postopek pred organi, ki so vzpostavljeni s temi konvencijami.

#### Načelo komplementarnosti

To je tudi eden od razlogov za načelo komplementarnosti, ki je sprejeto v Rimskem statutu mednarodnega kazenskega sodišča. Po tem načelu imajo države same pristojnost za sojenje v primeru mednarodnih hudodelstev, vse dokler so izpolnjeni pogoji sodne kakovosti.

Če bi bila vladavina prava na mednarodni ravni popolnoma odvisna od mednarodnih sodišč in tribunalov, te institucije ne bi zmogle obremenitev, kar bi ustvarilo velike sodne zamude in povzročilo zanikanje pravice.

Ni treba posebej poudarjati, da morajo biti domača sodišča na najvišji kakovostni ravni, da bi lahko odigrala opisano vlogo. Izpolniti morajo zahteve vladavine prava na ravni države, zlasti glede neodvisnosti in nepristranskosti. Če državljanji menijo, da so domača sodišča skorumpirana, ne morejo pozitivno prispevati k vladavini prava na mednarodni ravni.

Z drugimi besedami, izboljšanje kakovosti domačih sodišč ni le v interesu vladavine prava na državni ravni, temveč je tudi v interesu vladavine prava na mednarodni ravni.

## 5. LITERATURA ZA NADALJNJE BRANJE

Literatura za nadaljnje branje se nahaja pod naslednjimi povezavami na spletnih straneh Inštituta Raoula Wallenberga za človekove pravice in humanitarno pravo in Haaškega inštituta za internacionalizacijo prava:

Inštitut Raoula Wallenberga za človekove pravice in humanitarno pravo  
<http://www.rwi.lu.se/>

Haaški inštitut za internacionalizacijo prava (Hiil)  
<http://www.hiil.org/>

Medparlamentarna unija (IPU)  
<http://www.ipu.org/english/home.htm>

Projekt svetovne pravičnosti (WJP)  
<http://worldjusticeproject.org>

The Final Communiqué from the 26th Annual Plenary Session of the InterAction Council of Former Heads of State and Government  
<http://www.interactioncouncil.org/final-communicu-29>

Human Rights: Handbook for Parliamentarians. Published jointly by the IPU and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005

[http://www.ipu.org/PDF/publications/hr\\_guide\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf)

Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice. Published by the IPU, 2006

[http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf)

Parliamentary Oversight of the Security Sector. Published jointly by the IPU and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003

<http://www.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>

Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff. The Westminster Consortium, the International Bar Association and UKaid, 2011

[http://www.ibanet.org/Human\\_Rights\\_Institute/About\\_the\\_HRI/HRI\\_Activities/Parliamentary\\_Strengthening.aspx](http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/About_the_HRI/HRI_Activities/Parliamentary_Strengthening.aspx)

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)

<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

The Rule of Law Index established under the auspices of The World Justice Project

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>