



REPUBLIKA SLOVENIJA

Državno pravobranilstvo

## Intervju generalnega državnega pravobranilca dr. Boštjana Tratarja za Polet 11. november 2010

Pogovarjala sta se: Jaka Lucu in Aleš Kovačič

### »Bistvo prava je uresničevanje pravičnosti v družbi«

### DR. BOŠTJAN TRATAR, GENERALNI DRŽAVNI PRAVOBRANILEC, JE BIL ZA GENERALNEGA DRŽAVNEGA PRAVOBRANILCA IMENOVAN JULIJA LETOS

Boštjan Tratar je bil za generalnega državnega pravobranilca imenovan julija letos. Poklicna pot doktorja prava, leta 2008 je uspešno zagovarjal doktorsko disertacijo Učinkovanje ustavnih pravic med zasebnopravnimi subjekti, je ves čas vezana na pravosodje. Naš pravosodni sistem tako dobro pozna z različnih zornih kotov, seveda pa je v letih, od kar je tam zaposlen, dodobra spoznal tudi delovanje Državnega pravobranilstva. Širok spekter izkušenj in teoretičnih znanj ga ob vodenju pravobranilstva navdaja tudi z veliko mero odgovornosti: »Z mandatom nisem dobil belega lista in čopiča, torej položaja, ko bi lahko poljubno oziroma svobodno risal določene poteze Državnega pravobranilstva. Spremembe so zagotovo potrebne, vendar pa s tako pomembnim organom ni mogoče eksperimentirati, zato morajo biti tovrstne odločitve premišljene, usklajene in strokovno podprte«. Strokovnost in preudarnost sta vrednoti, ki ju večkrat izpostavi. Prav tako pomen tima, brez katerega še tako dober posameznik ne more uresničiti velikih ciljev. Ne manjka pa mu niti kritičnosti: stroka, ki ji pripada, je zasnovana na idealih pravične družbe, ki pa se ji danes včasih bolj, drugič pa manj približujemo. »Pravo kot človekova stvaritev je nepopolno samo po sebi, zato vse od nastanka civilizacij doživlja spremembe. Je tako imenovani večni mladenič.« In za tega mladeniča se tako sam kot institucija, ki jo vodi, trudi, da bi nekoč odrasel v čim boljšega Človeka.

### Kako državno pravobranilstvo kot pravosodni organ sodeluje pri uresničevanju ciljev pravosodja? Ali, kaj v resnici počne? Koga in kako zastopajo pravobranilci?

Državno pravobranilstvo zastopa državo in njene subjekte pred domačimi in tujimi sodišči. Državne pravobranilce tako mnogokrat imenujejo kar odvetniki države. Naše poslanstvo je sodelovanje pri uresničevanju ciljev pravosodja, kot so učinkovito, mirno in kulturno razreševanje sporov v družbi, v katere je vključena država, njeni organi ali upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe, bodisi na strani tožeče ali tožene stranke. Poleg tega državi oziroma njenim organom svetujemo pri sklepanju pogodb, s katerimi zanje nastajajo premoženjske pravice in obveznosti, pri sklepanju pogodb, s katerimi se ustanavljajo, spreminjajo in ukinjajo stvarne pravice na nepremičninah, ter pri reševanju drugih, zlasti premoženjskih vprašanj. Državno pravobranilstvo pa opravlja tudi druge naloge, ki jih določajo posebni zakoni, kot je na primer sklepanje poravnav za vračilo vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje. Državno pravobranilstvo se zavzema in pri svojem delu kot ključna vodila šteje zakonitost, strokovnost in apolitičnost. Menim, da imamo kolektiv vrhunskih pravnih strokovnjakov, moji sodelavci in sodelavke so

med najboljšimi odvetniki v državi, omeniti moram tudi velik prispevek ostalih javnih uslužbencev. Seveda pa je za naše uspešno delo in kakovostno zastopanje države nujno tvorno sodelovanje z ostalimi organi pravosodnega sistema, z Ministrstvom za pravosodje in z našimi strankami.

**Vaša vloga torej ni omejena zgolj na Slovenijo. Interese države zastopate tudi v mednarodnih pravnih zadevah?**

Tako je, Republiko Slovenijo zastopamo tudi pred tujimi in mednarodnimi sodišči, kot so na primer Evropsko sodišče za človekove pravice in sodišča Evropske unije.

**Omenili ste Ministrstvo za pravosodje, v kakšnem razmerju sta Državno pravobranilstvo in omenjeno ministrstvo?**

Državno pravobranilstvo je samostojni državni organ, deluje pa v tesni povezavi z Ministrstvom za pravosodje. To zagotavlja materialne pogoje našega delovanja in vodi kadrovske postopke za imenovanje generalnega državnega pravobranilca in pravosodnih funkcionarjev. Generalnega državnega pravobranilca tako na predlog vlade potrjuje Državni zbor, državnega pravobranilca in pomočnika državnega pravobranilca pa vlada na predlog ministra za pravosodje po predhodnem mnenju generalnega državnega pravobranilca. Vsekakor pa si Državno pravobranilstvo prizadeva za čim bolj konstruktivno sodelovanje z Ministrstvom za pravosodje in na sploh z vsemi institucijami, ki jih zastopa v sodnih ali upravnih postopkih.

**Kako poteka alternativno reševanje sporov, na primer prek mediacij in poravnav? Sprašujete zato, ker mora vlada v okviru poravnave potrditi tudi najnižje zneske, s čimer je dejansko izničen pozitiven učinek postopka. Ali se morda motiva?**

Državno pravobranilstvo lahko s pomočjo alternativnega reševanja sporov odigra pomembno vlogo pri zmanjševanju sodnih sporov, v katerih je bodisi na aktivni bodisi na pasivni strani udeležena država. Seveda je vloga pravobranilstva pri tem omejena, saj ima izhodiščno vlogo v teh postopkih organ oziroma institucija, ki jo zastopamo. Državni pravobranilec v teh zadevah ni niti upravičen niti pooblaščen za odločanje o sklenitvi poravnave, lahko pa z ustrežno komunikacijo s pravnimi službami ministrstev ter posredovanjem bolj ali manj relevantne sodne prakse usmerja in opogumlja k sklenitvi poravnave ali drugih izvensodnih oblik reševanja spora, če je to najbolj optimalna rešitev z vidika vsebine in trajanja spora ter posledično porabe javnofinančnih sredstev.

**Ali lahko glede na vse anomalije v družbi trenutno govorimo o krizi pravne države ali krizi pravnega sistema? Ali gre bolj za zlorabo pojma pravne države in položaj ni tako dramatičen, kot se zdi?**

Pojem pravne države se pogosto zlorablja, kadar se želi politično opravičiti določene ukrepe pravne ali nepravne države. Pojem je nastal v procesu zoperstavljanja absolutni oblasti monarha kot nosilcu celotne oblasti. Pravna država se opredeljuje kot takšna država, ki je v svojem pravnem sistemu zagotovila vladavino načela legitimnosti in legalnosti do te mere, da se ta giblje v mejah družbene tolerance. Z drugimi besedami, v pravni državi imamo po svojem nastanku legitimne norme, ki se dosledno uveljavljajo in uresničujejo. Kriza pravnega sistema je tako v obratnem sorazmerju s pravno državo kot minimumom sobivanja v družbi. Vendar pa idealne pravne države ni, kajti načelo pravne države, kot je zapisano v Ustavi, je zgolj nek ideal oziroma lepa želja, h kateremu bolj ali manj stremimo. Temu idealu se v nekem obdobju bolj, v drugem pa manj približujemo. V družbi tako obstaja določena toleranca, koliko je lahko odstopanja od doslednega izvrševanja prava oziroma ideala, kje je torej še spodnja meja sprejemljivega. Idealne uresničitve prava ali človekovih pravic ni, saj je človek kot bitje nepopolni del

narave, ali, kot je rekel rimski pravnik Ulpijan, dokler človek ne bi spoznal vseh človeških in božanskih stvari, dokler ne bi spoznal narave v celoti in smisel svojega obstoja kot dela narave.

Kriza pravnega sistema se kaže kot pomanjkljivost v kakovosti prava (slabe norme) in kot pomanjkljivost v količini prava (prenormiranost), kar vodi k neuporabi prava. Slednja je torej lahko posledica slabe kakovosti prava in/ali njegove prevelike količine. Zaradi tega se ogroža načelo ustavnosti in zakonitosti. Vse to pa lahko vodi v pravno negotovost. Kriza pravne države nastopi takrat, ko je v družbi splošno sprejeto, da obstaja pravna negotovost. V pravni državi ne moremo govoriti o krizi pravnega sistema, saj bi v primeru, ko bi se to zgodilo, ne imela več lastnosti pravne države, temveč nelegitimne tvorbe.

### **Gospodarsko-finančna kriza lahko krizo pravne države torej še poslabša?**

Kriza lahko ustvari spremenjene okoliščine, v katerih se lahko določeni instituti preoblikujejo. Kriza lahko pomeni, da moramo pravo prilagoditi novim okoliščinam, saj stari sistem morda za delovanje v spremenjenih razmerah ne ustreza več. Ko dejstva prevladajo nad pravom, to ni več pravna država in potem pravo ne funkcionira več.

**Temelj vsake družbe je toleranca in svoboda posameznika, ki naj ne bi posegala v svobodo drugih. Hilda Tovšak se je osebno izpolnila tako, da je opustošila nekaj sto delavskih družin. In je torej dramatično posegla v svobodo drugih. Poskus privatizacije Merkurja in Istrabenza se je končal z množičnim odpuščanjem. Ali trenutni pravni okviri v državi zadostujejo za sankcioniranje ali celo preprečevanje podobnih zlorab?**

Temelj vsake družbe je priznavanje pravice do tolerance kot harmonije v razlikah v družbi. To je osnovni pogoj, da se lahko uresničujejo ostale človekove pravice. Njihovo uresničevanje pa je tudi pogoj za svobodo posameznika. Vendar se vsakemu posamezniku lahko prizna »le« toliko svobode, da še obstaja neka družbena koeksistenca – vsak posameznik ima lahko toliko svobode, da z njo ne zmanjšuje svobode drugega posameznika. Vloga prava je, da išče prostor svobode v smislu družbene tolerance in koherence, da stremi k temu, da se najde pravo sorazmerje med svobodami različnih posameznikov. Toleranca je legitimacija visoko razvite družbene kulture. Človek je namreč družbeno bitje in družbo za svojo obstoj nujno potrebuje, v njej se tudi razvija. Zato je treba v družbi najti pravo ravnovesje, da se lahko posameznik kot družbeno bitje še vedno izpolnjuje, izraža svojo avtonomijo, hkrati pa s tem ne ogroža svobode drugih posameznikov. Bistvo prava je torej uresničevanje pravičnosti v družbi, ta pa je vedno v določenem sorazmerju svobod.

V zadnjem času se pravna stroka zelo posveča področju poseganja ustavnih pravic na področje zasebnega prava. Mnogokrat prihaja v praksi do razhajanj glede vpliva oziroma uveljavljanja ustavnih pravic v zasebnem pravu. Ustavne pravice so imele namreč v preteklosti tako imenovano primarno obrambno funkcijo. Ta izhaja iz zgodovine uveljavljanja ustavnih pravic, ko naj bi ustava oziroma družbena pogodba zaščitila posameznika, zlasti njegovo lastnino in svobodo, pred posegi države oziroma pred vladarjem (suverenom). Vendar pa imajo danes ustavne pravice tudi funkcijo objektivnih, temeljnih vrednostnih norm, torej vrednostnih smernic, po katerih se mora ravnati celotno državno delovanje in ravnanje posameznikov. V ustavnih pravicah vsebovane pravne dobrine je treba varovati široko, kar pomeni, da jih je treba zavarovati tako pred državnimi posegi kot tudi pred posegi zasebnopravnih subjektov. Zasebno pravo, ki ureja zasebnopravna razmerja, in katerega temelj je v načelu v avtonomiji posameznika ter dispoziciji strank, torej ni nek zaprt sistem, neodvisen od ustavnih vrednot, temveč je v celoti podrejen vrednostnemu sistemu ustavnih pravic. Ta razvoj ustavnih pravic je posledica razvoja države in družbe od liberalne pa vse do socialne države in tako imenovane kooperativne države, kar je prispevalo k razvoju novih funkcij ustavnih pravic. Dobile so vlogo objektivnega reda vrednot, ki naj se uveljavi v vseh družbenih odnosih. Temeljno vprašanje današnje civilizacije pa je ogromna razlika med proklamiranimi ustavnimi pravicami in njihovim dejanskim uresničevanjem.

**Kako je potem z vlogo Državnega pravobranilstva pri opozarjanju na šibke točke v sistemu prava glede na to, da ta pomembna vloga v trenutno veljavnem zakonu o državnem pravobranilstvu ni jasno opredeljena? Je mar za kaj takega potrebna sprememba zakonodaje na tem področju?**

Državno pravobranilstvo ima kot organ pravosodja funkcijo konkretnega sodelovanja v zadevah, ki vključujejo državo. Kot ugotavljate, danes Državno pravobranilstvo vloge opozarjanja na anomalije nima jasno opredeljene, to pa ne pomeni, da Državno pravobranilstvo dejansko ne opozarja na določene zakonodajne spremembe, vse v smislu uresničevanja pravne države. Bi pa bilo treba to nalogo vsekakor upoštevati ob spreminjanju zakonodaje, ki opredeljuje naše delovanje. Državno pravobranilstvo bi namreč moralo imeti bolj aktivno vlogo v sistemu sprejemanja in spreminjanja zakonodaje (sistemska funkcija Državnega pravobranilstva), saj bi lahko tako tudi sami vplivali na prilagajanje prava in na njegove izboljšave. Na ta način bi imeli tudi možnost opozarjati na slabo prakso, ki povzroča veliko število sodnih ali predsodnih sporov. To bi lahko na srednji rok vplivalo tudi na zmanjševanje števila sodnih postopkov.

**Kakšna pa je danes vloga pravobranilstva pri porabi javnih financ, ki je bila v preteklosti ena izmed primarnih funkcij tega organa?**

Organ, kot je državno pravobranilstvo, v Sloveniji v takšni ali drugačni obliki obstaja že od 15. stoletja dalje. Takrat so ga imenovali prokuratura, kasneje fiskal. V obdobju pred 2. svetovno vojno je bil v tedanji Jugoslaviji to organ v sestavi ministrstva za finance, njegova ključna naloga pa je bilo varstvo »javne blagajne«. Danes ima v Sloveniji ključen pomen pri nadzoru porabe javnih financ Računsko sodišče. Bi se pa moral vsak državni organ zavedati, da je dolžan varovati proračunska sredstva, varstvo javnih financ je torej naloga in obveza vsakega proračunskega porabnika. V okviru postopkov, ki jih Državno pravobranilstvo vodi, ima varstvo proračunskih sredstev vedno pred očmi, po drugi strani pa je treba priznati, da to varstvo ne more biti absolutno.

**V kakšno smer pa naj gre razvoj državnega pravobranilstva? Ali povišanje stopnje specializacije, ki sicer pomeni večjo strokovnost in kompetentnost kadra, morda na drugi strani ne vodi v pretirano razpršenost nalog tega organa in v posledično zmanjšanje njegove učinkovitosti?**

Državno pravobranilstvo je živ organizem, ki se mora prilagajati družbenim okoliščinam in spremembam, ob tem pa slediti klasičnim in modernim usmeritvam oziroma ciljem pravosodja, to pa je v vsakem primeru prispevanje k hitremu, zakonitemu, kulturnemu in pravičnemu reševanju sporov, v katere je vpletena država. Noben spor v družbi ni produktiven, pomeni neko negotovo stanje, ne ustvarja podlage za napredek družbe, zavira ustvarjalno klimo, zato je lahko, zlasti v kriznih časih, dodatni zaviralec napredka. Spore je torej treba čim hitreje in učinkoviteje reševati.

Tem ciljem je treba prilagoditi tudi organiziranost Državnega pravobranilstva. In sodobni čas, tako kot na drugih področjih, kjer že dolgo ne delajo vsi vsega, terja tudi ustrezno specializacijo našega organa. Prilagoditi se moramo organizaciji oziroma stvarnim pristojnostim sodišč, kar pomeni določeno specializacijo državnih pravobranilcev po posameznih pravnih področjih, poenotenje poslovanja Državnega pravobranilstva navzven. Državni pravobranilec, ki je specializiran za posamezno pravno področje ali vrste sporov, bi bil s tem bolj kompetenten pri zastopanju države v teh zadevah, saj bi razpolagal tako s poglobljenim teoretičnim kot pozitivno-pravnim znanjem z določenega področja in tudi z ustaljeno oziroma spreminjajočo se prakso sodišč. Večja specializacija torej pomeni večjo strokovnost in kompetentnost, hkrati pa tudi racionalizacijo poslovanja. Nenazadnje pa je to tudi priporočilo Računskega sodišča, ki meni, da naj pravobranilstvo glede na razpoložljive kadrovske vire preuči možnost specializacije državnih pravobranilcev po področjih, kjer sta število zadev in vrednost zadev največja, saj bi to zagotovilo učinkovitejše poslovanje.