

USTVARJAJMO
POVEZANI

Slovenska pravna konferenca
18. in 19. november 2021

#zakonodaja

#izvajanje

#tehnologija

ZBORNIK

Ljubljana, marec 2022



Naslov	Slovenska pravna konferenca »Ustvarjajmo povezani« – zbornik
Urednice	mag. Katja Božič, dr. Gordana Lalić, dr. Anamarija Patricija Masten
Konferenca	Slovenska pravna konferenca »Ustvarjajmo povezani«
Kraj in datum	Spletni dogodek, Zoom, 18. in 19. november 2021
Organizator	Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
Prevod in jezikovni pregled	Sektor za prevajanje, Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
Oblikovanje	CorpoHub d. o. o.
Tehnična urednica	Metka Resman
Izdajatelj	Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
Številka izdaje	Prva izdaja
Vrsta izdaje	Elektronska izdaja
Cena	Publikacija je brezplačna
Dostopno na	https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/Konferenca/Zbornik/SL_Zbornik.pdf
Datum izdaje	Marec 2022

© Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2022.

Vse pravice pridržane.

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

[COBISS.SI-ID 101430787](https://nuk.ub.uni-lj.si/COBISS.SI-ID/101430787)

ISBN 978-961-95726-0-3 (PDF)

Uvod

Slovensko pravno konferenco »Ustvarjajmo povezani« smo zasnovali kot prostor odprtega dialoga o smereh razvoja in izzivih v evropskem pravnem prostoru.

Predstavniki državnih organov in institucij EU, akademski krog in strokovnjaki z različnih področij so o poteh in stranpoteh preteklosti, sedanjosti in prihodnosti prepletanja nacionalnega prava in prava EU razpravljali v treh vsebinskih sklopih:

- zakonodajno-pravni izzivi na stičišču nacionalnega pravnega reda in pravnega reda EU,
- uporaba prava EU na nacionalni ravni s poudarkom na jezikovnih vprašanjih,
- normodajna dejavnost in pravni izzivi v digitalni dobi.

S ponosom zapisujemo, da se je Slovenske pravne konference udeležilo več kot 250 udeležencev iz 29 držav, ki so v sodelovanju z navdihujočimi govorniki oplemenitili razpravo in nas še bolj utrdili v prepričanju, kako pomembno je, da ustvarjamo povezani.

Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

Kazalo

1. Program.....	6
2. Govorniki.....	9
3. Prispevki.....	20
Zakaj povezani?.....	20
osrednji govornik: Matjaž Gruden	
Skupni evropski azilni sistem – ustvarjanje pravne fikcije ali izgradnja delujočega sistema? (prevod).....	25
Nina Gregori	
Dejansko (ne)sodelovanje oziroma učinkovitost RS v postopku priprave pravnih aktov EU.....	29
mag. Alojz Grabner	
Izgubljeno s prenosom?.....	34
mag. Katja Božič	
Sodelovanje med Evropsko komisijo in državami članicami pri prenosu in uporabi zakonodaje EU (prevod).....	40
Karen Banks, LL.M.	
Uveljavljanje mehkega prava EU: med vrlinami in hibami.....	47
dr. Katarina Vatovec	
Izkušnje in postopki približevanja pravnega sistema Črne gore zakonodaji EU (prevod).....	52
Mira Radulović	
Jezik kot ustavnopravna kategorija.....	56
dr. Gordana Lalić	
Sodbe Sodišča EU v praksi slovenskih sodišč.....	61
Andrej Kmecl	
Pravo EU v ustavnosodni presoji.....	66
dr. Matej Accetto	
Lahko berljiva Ustava Republike Slovenije.....	70
Živa Jakšič Ivačič	
Izzivi uporabe prava EU v vsakdanjem življenju (primer iz prakse) (prevod).....	77
Ana Stanič, LL.M.	
Pravo in jezik – pot do povezovanja (prevod).....	83
dr. Aleksandra Čavoški	

eZakonodaja v Republiki Sloveniji: kdo, kaj, kako, zakaj.....	89
dr. Anamarija Patricija Masten	
Priprava zakonodaje v dobi digitalne preobrazbe (<i>prevod</i>).....	95
Fernando Nubla Durango	
Umetna inteligenca in pravo: o pasteh in mejah avtomatizacije.....	98
dr. Aleš Završnik	
Umetna inteligenca in standardi LegalXML kot podpora prenosu in izvajanju prava EU (<i>prevod</i>).....	105
dr. Monica Palmirani	
Zakonodajni in praktični vidiki opravljanja funkcije pooblašcene osebe za varstvo podatkov v času digitalizacije.....	114
dr. Benjamin Lesjak	
Evropske temeljne pravice v digitalni dobi.....	119
dr. Maja Brkan, LL.M.	
Zaključni govor (<i>prevod</i>).....	123
Peter Goldschmidt	
4. Moderator.....	128
5. Brez njih ne bi šlo.....	129
6. I feel Slovenia.....	130
7. »V živo«.....	136



Program

18. november 2021

Uradni začetek konference

9.00–9.30	Uvod mag. Matej Golob, moderator
	Zakaj povezani? osrednji govornik: Matjaž Gruden, direktor za demokratično participacijo pri Svetu Evrope

Zakonodajno-pravni izzivi na stičišču nacionalnega pravnega reda in pravnega reda EU

9.30–9.45	Skupni evropski azilni sistem – ustvarjanje pravne fikcije ali izgradnja delujočega sistema? Nina Gregori, izvršna direktorica Evropskega azilnega podpornega urada
9.50–10.05	Dejansko (ne)sodelovanje oziroma učinkovitost RS v postopku priprave pravnih aktov EU mag. Alojz Grabner, direktor Urada RS za kemikalije
10.10–10.25	Izgubljeno s prenosom? mag. Katja Božič, vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo

Q & A

Odmor

11.00–11.15	Sodelovanje med Evropsko komisijo in državami članicami pri prenosu in uporabi zakonodaje EU Karen Banks, LL.M., nekdanja namestnica generalnega direktorja Pravne službe Evropske komisije
11.20–11.35	Uveljavljanje mehkega prava EU: med vrlinami in hibami dr. Katarina Vatovec, predavateljica na Fakulteti za državne in evropske študije ter na Evropski pravni fakulteti Nove univerze
11.40–11.55	Izkušnje in postopki približevanja pravnega sistema Črne gore zakonodaji EU Mira Radulović, vodja enote v Kancelariji za evropske integracije, Črna gora

Q & A

Odmor za kosilo

Uporaba prava EU na nacionalni ravni s poudarkom na jezikovnih vprašanjih

13.15–13.30	Jezik kot ustavnopravna kategorija dr. Gordana Lalić, vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo
13.35–13.50	Sodbe Sodišča EU v praksi slovenskih sodišč Andrej Kmecl, sodnik na Vrhovnem sodišču RS
13.55–14.10	Pravo EU v ustavnosodni presoji dr. Matej Accetto, sodnik na Ustavnem sodišču RS

Q & A

Odmor

14.45–15.00	Lahko berljiva Ustava Republike Slovenije Živa Jakšič Ivačič, avtorica »Lahko berljive Ustave Republike Slovenije«
15.05–15.20	Izzivi uporabe prava EU v vsakdanjem življenju (primer iz prakse) Ana Stanič, LL.M., odvetnica pri E&A Law, London
15.25–15.40	Pravo in jezik – pot do povezovanja dr. Aleksandra Čavoški, profesorica na Univerzi v Birminghamu

Q & A

Zaključek prvega dne

19. november 2021

Normodajna dejavnost in pravni izzivi v digitalni dobi

9.00–9.15	eZakonodaja v Republiki Sloveniji: kdo, kaj, kako, zakaj dr. Anamarija Patricija Masten, vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo
9.20–9.35	Priprava zakonodaje v dobi digitalne preobrazbe Fernando Nubla Durango, vodja IT projektov in član DIGIT-LEOS pri Evropski komisiji

9.40–9.55	Umetna inteligenca in pravo: o pasteh in mejah avtomatizacije dr. Aleš Završnik, direktor Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
-----------	--

Q & A

10.30–10.45	Umetna inteligenca in standardi LegalXML kot podpora prenosu in izvajanju prava EU dr. Monica Palmirani, profesorica pravne informatike, Univerza v Bologni
10.50–11.05	Zakonodajni in praktični vidiki opravljanja funkcije pooblaščen osebe za varstvo podatkov v času digitalizacije dr. Benjamin Lesjak, predavatelj na Fakulteti za management (Katedra za poslovno informatiko)
11.10–11.25	Evropske temeljne pravice v digitalni dobi dr. Maja Brkan, LL.M., sodnica na Splošnem sodišču EU

Q & A

Sklepni del konference

11.45–12.00	Zaključni govor Peter Goldschmidt, vodja odnosov z institucijami, EIPA Luxembourg
12.00–12.15	Zahvala in sklepne besede mag. Matej Golob, moderator

Matjaž Gruden**direktor za demokratično participacijo pri Svetu Evrope**

S svojimi nastopi in ubeseditvami, prepredenimi z dolgoletnimi diplomatskimi izkušnjami, korenito zareže v srž aktualnih političnih tem in nastavlja ogledalo tam, kjer je še kako potrebno.

Pronicljivost njegovega duha se nam razkrije v zbirki kolumn o vlogi in pomenu človekovih pravic v čedalje bolj negotovem in nemirnem svetu, ki nosi pomenljiv naslov slovenske himne »Žive naj vsi narodi«.

Za Slovence je »živa legenda«, saj je z osrednjo vlogo v legendarnem mladinskem filmu »Sreča na vrvi« za vedno zarisal spomin na življenje konec sedemdesetih letih, ki je še posebej z vidika medčloveških odnosov in otroškega pogleda na svet marsikje še danes isto.

” Na zgodovinskih prelomih, gotovo na enem od njih v tem trenutku smo, je dobro poslušati ljudi, ki vedo, kaj govorijo. Gruden je v tem smislu glas, ki bi nam moral predstavljati tudi alarm. Morali bi ga slišati. (M. Stepišnik)

Nina Gregori

izvršna direktorica Evropskega azilnega podpornega urada

Na mednarodni ravni je prepoznana in uveljavljena kot strokovnjakinja za azilno politiko in migracije. Položaj izvršne direktorice EASO je v obdobju soočanja sveta z vedno bolj perečimi vprašanji azilne politike zanjo velik izziv v karieri, ki jo je gradila z izkušnjami na tem področju na nacionalni in mednarodni ravni. Iskreno je prepričana v moč sodelovanja, potrebo po učinkovitem in hitrem delovanju. Verjame v kombinacijo konkretnih izkušenj, strokovne odličnosti in razumevanja politične dinamike.

Zanosno povezuje različne frontne linije, od najbolj abstraktnih do povsem konkretnih, in išče poti do skupnih imenovalcev standardov odločanja različnih držav članic EU. In ne le z besedami, pač pa predvsem z rezultati dela tudi onkraj meja EU širi idejo nujnosti razumevanja in aktivnega sodelovanja pri razreševanju izzivov razsežnosti azilne politike in z njo povezanih vprašanj krhke človečnosti.

” Trdno verjamem v idejo, da šteje vsako dejanje in da lahko le s skupnim delom prispevamo k svetu večje enakosti in vključevanja.

Mag. Alojz Grabner

direktor Urada RS za kemikalije

Aktivno sodeluje pri oblikovanju skupne politike EU na področju kemijske varnosti.

S svojo strokovnostjo in poglobljenim poznavanjem materije na nacionalni ravni bistveno pripomore k oblikovanju pravil, ki krojijo naš vsakdan. Z njim pravo dobiva dimenzije človečnosti, saj ga razume kot polje, ki naj človeka usmerja, odvrča in informira o tveganjih, prednostih in rabi kemikalij.

” Ljudje se ne zavedajo, da sredi kemikalij, ki jih čisto namerno in hote uporabljajo, kričijo, da morajo kemikalije stran.

Mag. Katja Božič

vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo

Črke in besede, v katere se prepletajo, stavki, ki jih rišejo, in vsebine, ki tako nastajajo, so platno, v katerega zre in na katerem nastajajo njeni prispevki k razumljivejšemu (pravnemu) svetu.

Preplet nacionalnega prava in prava EU poskuša osmisliti na vsem dostopen način. Tudi zato je duša nomotehnične skupine v Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, ki spremlja nomotehnične prevrate, razrešuje z njimi povezane zagate in ponuja rešitve, zazrte v smer razumljivosti prava in pravne varnosti.

Rada ima družbo nalivnih peres, fotoaparatorov in ljudi, ki namesto roke ponudijo objem.

” Vsako polje izrečenega ali zapisanega terja odgovornost, ki se povečuje s potencialnimi posledicami vpliva besed. In kadar so te tkivo, iz katerega gnetemo vsebino, ki bo kot pravna norma za nekoga pravno zavezujoča, je taka odgovornost še kako na mestu.

Karen Banks, LL.M.

nekdanja namestnica generalnega direktorja Pravne službe Evropske komisije

Od leta 1983 vse do avgusta 2021, ko so zanj nastopili novi življenjski izzivi, je delovala na različnih pravnih področjih in večji del svoje poklicne poti preživela v institucijah EU.

Njene izkušnje in poznavalski vpogled odpirajo vrata v svet, kjer se oblikujejo politike in nastajajo pravila ravnanj držav članic in posameznikov, zato jim vedno velja prisluhniti prav posebej pozorno.

” Mislim, da lahko rečemo, da kljub temu, da pravo EU nikakor ne želi nadomestiti nacionalnih postopkovnih pravil ali določiti, katera sodišča naj bodo pristojna za katera vprašanja, vendarle velja, da imajo narava prava EU in določena posebna pravila, kot je neodvisnost sodstva, vendarle pomemben vpliv na nacionalno pravosodje.

Dr. Katarina Vatovec

predavateljica na Fakulteti za državne in evropske študije ter na Evropski pravni fakulteti Nove univerze

Deluje v akademskem svetu, obenem pa je kot svetovalka na Ustavnem sodišču Republike Slovenije ves čas v tesnem stiku s presojo zakonodaje, njenega nenehnega poskusa reinterpreteracije ustavnih načel in iskanja novih poti.

V svojem bistvu pravnica, a s širšim vpogledom in pogledom na ukoreninjen in pogosto okoren mehanizem išče in raziskuje poskuse širitev zavezujočega pravnega okvirja s t. i. soft law, ki s svojo interpretativno naravo postaja kategorija, ki ne le pomaga, ampak osmišlja pravila. S svojo izmuzljivo pravno naravo, pogosto neobstojem v jezikih držav članic in z raznolikostjo poimenovanj v že tako razbrazdano polje prava EU vnaša elemente, ki pomembno sooblikujejo nacionalno pravno krajino.

” Za EU je značilno, da so krize gonilo njenega napredka. Omogočajo ji nadgradnjo politične vloge in institucionalnega ustroja.

Mira Radulović

vodja enote v Kancelariji za evropske integracije, Črna gora

Daje vtis, da je pravo igra, v kateri se ne glede na slabo izhodišče vedno borimo za zmago. V majhnem timu velikih entuziastov preverja ustreznost prenosa prava EU v nacionalno zakonodajo in skladnost slednje s pravom EU.

Leta minevajo, upanje ostaja, z njim pa tudi neizmerna volja iskati rešitve in pomagati, kadar se pojavi na videz brezizhodna situacija.

” Razvneta želja, da postanete in dosežete, je izhodišče, iz katerega sanjač mora vzleteti. Sanje se ne rodijo iz ravnodušnosti, lenobe. (N. Hill)

Dr. Gordana Lalić

vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo

Njen tok misli vedno najde ubeseditev, ki je neprizanesljivo usmerjena v doumljivo, pravično in vsestransko (pravno) rešitev. Ne skopari z besedami, a jih skrbno izbira in tankočutno razdaja, zaradi česar so njena stališča dobrohotno upogljiva, a še zdaleč ne uklonljiva.

Njeno življenje, delo, članki in predavanja so variacije na temo uporabe jezika. Kljub temu prizori, ujeti skozi objektiv, ki ga njena popotniška duša nikoli zares ne odloži, in nevidni za oči večine mimoidočih, ne potrebujejo nobene razlage.

” Besede so pomembne, a bojim se, da so v tej vojni prešibko orožje. Zgrabiti bi bilo treba za kaj drugega! In vendar so besede, ti mali črni žužki, edino orožje, ki ga imamo.

Andrej Kmecl

sodnik na Vrhovnem sodišču RS

Gre za sodnika z izjemno pravno širino in čutom za ljudi. Poleg svoje sodniške funkcije, ki jo je sprva opravljal na področju kazenskega prava, vse od leta 2006 pa kot sodnik Upravnega sodišča Republike Slovenije na področju upravnega prava, je bil vpet v številne projekte informacijske podpore sodišč ter pravosodnega izobraževanja in usposabljanja. Pred pristopom Slovenije k EU je bil odgovoren za izvedbo programa izobraževanja sodnikov o pravu EU in je tako pripomogel k pripravljenosti slovenskega pravosodja na nove izzive.

Je podpredsednik Evropskega združenja upravnih sodnikov (AEAJ), član sveta Europäische Rechtsakademie (ERA) iz Trierja ter soavtor komentarjev Zakona o upravnem sporu in Zakona o splošnem upravnem postopku.

” Pravica nima nič opraviti z dogajanjem v sodni dvorani; pravica je tisto, kar iz slednje pride. (Clarence Darrow)

Dr. Matej Accetto

sodnik na Ustavnem sodišču RS

Z različnih zornih kotov presoja vprašanja prava EU, temeljnih pravic in svoboščin, (ustavno)sodnega varstva in državljanstva, pa najsi gre za raziskovalno, pedagoško ali pravosodno udejstvovanje.

Njegovo raziskovanje o(b) pravu je brezmejno.

Znanja in spoznanja, ki jih je pridobival in delil na univerzah in inštitutih širom po svetu, se prebirajo kot potopis: Tokio, Kjoto, Peking, Irkutsk, Kőszeg, Ljubljana, Lizbona, Cambridge, Kopenhagen, Gradec, Kaunas, Bihać, Lugano, Reykjavík ... Svoj pogled na pravo je izostril v mnogih domačih in mednarodnih projektih, v družbi uglednih slovenskih in tujih sodnikov, odvetnikov, profesorjev, akademikov.

” Ja, tako je pravo – včasih se zdi, da je po svojih učinkih brezmejno, spet drugič pa se izkaže, da je brezmejna zgolj domišljija tistih, ki se nanj obrnejo po pomoč...

Živa Jakšič Ivačič

avtorica »Lahko berljive Ustave Republike Slovenije«

Je oseba, ob kateri se zaveš, da sta čas in energija nekaj, kar nas opredeljuje in bogati. Svet je lahko lep, če se zanj potrudimo, če v to smer dejavno delujemo in če sanje spreminjamo v resničnost.

Je glavna avtorica in vodja medgeneracijske in multidisciplinarne skupine prostovoljcev, ki so v večletnem projektu priredili Ustavo Republike Slovenije v lahko berljivo in razumljivo obliko za vse, ki težje berejo ali pa težje razumejo prebrano. Kot govornica je svoje sanje o svetu, v katerem so informacije tako zapisane, da jih lahko vsi razumemo, in knjigo Lahko berljiva Ustava RS predstavila tudi na letošnjem dogodku TEDxUniversityofLjubljana.

” Vsakdo med nami ima svoj pogled, kako bi lahko bil sistem naše države bolje urejen, in vsak se lahko na twitterju jezi, da ni bolje urejen. Nekaj povsem drugega pa je, če kaj dejansko delaš za to, da bi bil.

Ana Stanič, LL.M.
odvetnica pri E&A Law, London

Je mednarodno uveljavljena strokovnjakinja za mednarodno pravo, pravo EU in energetska pravo, z diplomama s področij prava in bančništva. Od leta 2019 je članica haaškega arbitražnega sodišča.

Radovednost in želja po razumevanju različnosti med narodi in državami ter kritično razmišljanje in sposobnost argumentacije so njena vozovnica pri svetovanju, zastopanju in predavanju v imenu odprtosti sveta in vladavine prava.

Njen dom nima naslova – njen dom so ljudje, ki jih srečuje na svojih poteh. Vagabund in svetovljan v enem, ki od malega verjame, da morajo pravila veljati enako za vse.

” Kratkoročni osebni interesi politikov so tisti, ki nas vodijo v dolgoročne spremembe.

Dr. Aleksandra Čavoški
profesorica na Univerzi v Birminghamu

Rasla je v intelektualno spodbudnem okolju. Svojo akademsko pot je začela v Beogradu in jo že od leta 2012 nadaljuje v Birminghamu.

Deluje na področju okoljskega prava, prava EU in mednarodnega javnega prava. Zanimajo jo različni vidiki navedenih področij, zlasti njihova povezljivost in prepletenost z drugimi področji, med njimi z jezikom. Aktivno spremlja pripravo prevodov zakonodaje EU v državah Zahodnega Balkana, pri čemer jo posebej zanima, kako jezik prevaja različne pravne tradicije.

” Medsebojni vpliv prava in jezika je bil vedno del procesa globalizacije. [...] EU predstavlja amalgam različnih kultur in pravnih tradicij, ki močno vplivajo na prevod, zato pravni prevod postane Ahilova peta procesa prevajanja.

Dr. Anamarija Patricija Masten

vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo

Gre za osebo, ki pravo živi, poleg njega pa živi življenje.

Označujejo jo radovednost, pronicljivost in raznovrstnost. Pravo je nadgradila s prav, saj se zavzema za temeljne vrednote človeštva in na ljudi gleda ne le kot na kopico posameznikov, ampak na bitja s pravicami, bitja, ki si, ne glede na osebne lastnosti in okoliščine, zaslužijo enako obravnavo.

Za razliko od običajno ozko usmerjenega pravnika je njena temeljna lastnost celostni pogled na ustvarjanje in uporabo prava, ki ga odlikujeta vsebinski in tehnični vidik.

” EU [...] potrebuje inovativne mehanizme. Vendar pa mora biti ta inovativnost sprejeta tudi in predvsem na ravni držav članic, saj ustvarjanje pravnega reda in snovanje vrednostnega sistema mimo in brez soglasja stebrov, tj. držav članic in njihovih državljanov, vodita k demokratičnemu deficitu in oddaljujeta evropske državljanke od vsakršne naklonjenosti do same EU in izvajanja njenih politik.

Fernando Nubla Durango

vodja IT projektov in član DIGIT-LEOS pri Evropski komisiji

Na Univerzi Deusto (Bilbao, Španija) je magistriral iz računalniškega inženiringa. Je izkušen načrtovalec in razvijalec informacijskih rešitev. Kot poznavalec različnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij predano in strokovno prenaša znanja in izkušnje na mlajše generacije. Od leta 2019 je gonilna sila projekta LEOS, katerega cilj je povečati učinkovitost pri pisanju zakonodaje in omogočiti uspešno spletno sodelovanje vseh, ki so v tem procesu udeleženi.

Kadar ni v svetu informatike, fotografira.

” Predanost in pozitiven odnos sta njegovi najdragocenejši lastnosti, ki Fernanda povrh njegovih tehničnih sposobnosti označujeta kot pomemben del vsakega projektne tima. (Asier Del Pozo Uriarte)

Dr. Aleš Završnik

direktor Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Kot redni profesor za področje kriminologije na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, avtor mnogih znanstvenih knjig in vodja številnih raziskovalnih študij o daljnosežnih učinkih informacijske tehnologije na družbo odstira nevarnosti in etične in pravne dileme podatkovnega nadzorstva in avtomatizacije prava.

Njegovo interdisciplinarno proučevanje tem na presečišču prava, informacijske tehnologije, kriminalitete in družbenega nadzora se spaja z etičnimi dilemami, človekovimi pravicami in univerzalnimi družbenimi vrednotami.

” Demokracija ali algokracija: od vladavine prava do vladavine algoritmov?

Dr. Monica Palmirani

profesorica pravne informatike, Univerza v Bologni

Njeno raziskovalno in pedagoško delo sega na področje pravne informatike, kjer išče odgovore na vprašanja o časovni dinamiki norm in njihovih računalniških formatih, semantičnih in ontoloških vidikih elektronske priprave predpisov, strojnem učenju pravnega jezika in siceršnji digitalni preobrazbi normodajnega procesa.

Sodeluje v številnih mednarodnih projektih, v katerih se s pomočjo novodobnih in inovativnih pristopov razvijajo modeli in aplikacije za digitalizirano uporabo in razumevanje prava, ki bi opolnomočili pravno stroko v svetu nenehno spreminjajočih se in neobvladljivo naraščajočih podatkov in informacij.

Je članica raziskovalnega centra za zgodovino, filozofijo in sociologijo prava ter informatiko in pravo, ki je del italijanskega raziskovalnega instituta Alma Mater za umetno inteligenco.

” V eni najpopularnejših karikatur leta 2014 avtorja Johna Klossnerja [...] mož obupano reče svoji ženi: 'Morava ven na večerjo. Hladilnik se ne pogovarja s štedilnikom.' To ni več šala, prav tako pa ni šala možnost povezovanja na tisoče milijard naprav, ki se dobessedno lahko pogovarjajo med seboj.

Dr. Benjamin Lesjak

predavatelj na Fakulteti za management (Katedra za poslovno informatiko)

Je pravnik in informatik ter zato nepogrešljiv sogovornik pri iskanju pravnih rešitev v informacijski družbi. Na različnih visokošolskih zavodih sodeluje pri predmetih, ki povezujejo pravo s sodobnimi tehnologijami in varstvom osebnih podatkov.

Njegovo poslanstvo zaobjema tudi osveščanje o varni rabi interneta in mobilnih naprav ter varstvu zasebnosti. Že vrsto let v sodelovanju s Centrom za varnejši internet Safe.si izvaja delavnice in predavanja za otroke, starše, učitelje, strokovne sodelavce in splošno javnost, na katerih nas zelo nazorno in z občutkom popelje skozi pasti prekomerne in nebrzdane digitalizacije.



Neverjetno je, kaj vse so ljudje na spletu sposobni narediti za fascinacijo in kako brezmejna je človeška neumnost.

Dr. Maja Brkan, LL.M.

sodnica na Splošnem sodišču EU

Na svoji bogati poklicni poti deluje oziroma je delovala v različnih vlogah: kot sodnica, raziskovalka, profesorica, članica projektov in uredniških odborov, vodja študijskega programa, predavateljica, avtorica knjig, znanstvenih publikacij in člankov.

Njeno raziskovalno in praktično delo obsega široko področje pravnih vidikov evropske integracije. Osredotoča se na ustavnopravna vprašanja EU, predvsem vprašanja temeljnih pravic, ki jih obravnava s teoretičnega vidika in tudi z vidika novih tehnologij.

Navdušiti in prepričati zmore mnoge – ne samo zaradi izjemnega poznavanja vsebine, o kateri spregovori, temveč tudi zaradi jezikov, v katerih vas lahko nagovori.



Umetna inteligenca (AI) naj bi bila glavni sprožilec 'četrte industrijske revolucije', ki naj bi spremenila način delovanja naše družbe in odnose med ljudmi ter predružačila trg dela in povpraševanje po delovnih mestih, prav tako pa tudi odnose med podjetji, ki bodo stopila na pot digitalizacije.

Peter Goldschmidt

vodja odnosov z institucijami, EIPA Luxembourg

Njegovo donedavno 17-letno vodenje Evropskega centra za sodnike in pravnike je okrepilo sloves EIPA kot vodilne institucije za izobraževanje na področju sodstva in prava EU, svetovanje ter projekte za upravne in pravne strokovnjake zlasti držav članic EU in institucij EU.

Na različnih ravneh se ukvarja z zadevami EU, vključno z objavljanjem in urejanjem člankov, študij in drugih prispevkov, ter se aktivno udeležuje na delavnicah in sodeluje pri pripravi priročnikov glede prenosa politik in prava EU.

Njegovo izhodišče pri povezovanju zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje je trdna vera v znanje in razumevanje, usmerjena v stalno izboljševanje uporabe prava EU, upošteva mnoge razsežnosti in izzive, ki so s tem povezani.

” Nedvomno je, da se vsako naše spoznanje pričinja z izkustvom. (Immanuel Kant)



Zakaj povezani?

Matjaž Gruden

**direktor za demokratično participacijo pri Svetu Evrope
osrednji govornik**

Moj prispevek je odziv – in izziv – na naslov konference »Ustvarjajmo povezani«. Zakaj povezani? Zakaj skupaj? Na to bom skušal odgovoriti z zgodovinskega, političnega, družbenega, pa tudi osebnega vidika.

Moj prvi resni stik z Evropsko unijo je bila moja diplomska naloga na ljubljanski Pravni fakulteti. Tega je tako dolgo, da EU takrat še ni bila niti Evropska skupnost. Naslov moje diplomske naloge je namreč bil »Pristop Evropske gospodarske skupnosti k Evropski konvenciji za človekove pravice«. Prevrtilo čas za več kakor trideset let in danes skozi okno svoje pisarne gledam zgradbo strasbourškega sodišča, EU pa še vedno ni pristopila h konvenciji. To je pomembno tako zaradi potrditve privrženosti EU človekovim pravicam in ker bo to prineslo konec izvzema odločitev organov EU iz pravne zaščite, ki jo vsem državljanom držav članic, torej tudi vseh držav članic EU, omogoča konvencija.

Moja diplomska naloga sicer ni prispevala k pristopu, je pa pripomogla k temu, da sem dobil štipendijo Evropske komisije za študij na College of Europe v belgijskem mestu Brugge. To so bili drugi časi. EU je bila na vrhuncu svoje priljubljenosti. S podiplomsko diplomo iz evropskega prava sem se v Slovenijo vrnil junija 1991, le nekaj dni pred osamosvojitvijo in desetdnevno vojno. To je bila izkušnja, ki nam je vsem pomagala razumeti, kako tanka je meja med normalnostjo in kaosom, med mirom in vojno, med preteklostjo in prihodnostjo, med evropsko usmeritvijo in njenimi alternativami.

Ta izkušnja – in želja po nadaljevanju kariere v mednarodni organizaciji – sta prispevali k odločitvi, da se potegujem za zaposlitev v Svetu Evrope. To ni bil odmik od moje »prve ljubezni« EU, temveč vrnitev k njenim koreninam.

Pred nekaj leti sem sodeloval na okrogli mizi, ki jo je v Strasbourgu organiziralo evropsko gibanje. Na moj komentar o pomenu EU za mir v Evropi se je zadirčno odzval profesor s strasbourške ekonomske fakultete: »Nehajmo nakladati o vojni in miru, to v Evropi nikogar več ne zanima. Glejmo naprej, ne nazaj.« Podobne razprave, kritiko in posmehovanje je povzročila tudi odločitev, da se Nobelova nagrada za mir leta 2012 podeli EU. Ker sem takrat tesno sodeloval s takratnim generalnim sekretarjem Sveta Evrope, ki je v prostem času predsedoval tudi norveškemu odboru za Nobelovo nagrado, vem, da ni šlo za napako, ampak za načrtno odločitev, da se v zelo pomembnem času Evropa, pa tudi EU, spomnita na svoje temeljno poslanstvo.

Da vprašanje vojne in miru v Evropi ne zanima nikogar več? Ker je dovolj občasno ritualno izjaviti »nikoli več«? Poglejte, koliko konfliktov je bilo v Evropi v zadnjih desetletjih, pa tudi danes. Vsi so posredno ali neposredno povezani s spodkopavanjem vrednot, na katerih je temeljil evropski projekt.

Vez med človekovimi pravicami in zgodovinsko izkušnjo, ko so bile te pravice najbolj grobo in tragično poteptane – pogosto omenjamo ceremonialno, ritualno, skoraj kot puhlico.

Menim, da je ta vez neposredna in pravna.

Zgodba se začne oktobra 1946, ko so bile v Nürnbergu izrečene in izvršene obsodbe nad desetimi nacističnimi veljaki.

Z današnjega vidika je šlo za logični epilog te najbolj krvave epizode v novejši zgodovini Evrope, v tistem času pa je bilo vse prej kakor to. V mednarodnem pravu ni bilo jasnih pravil in standardov, ki bi omogočali postavljanje pred kazensko odgovornost politične in vojaške voditelje za zločine, storjene proti lastnim državljanom, še posebej, če so bila dejanja storjena na podlagi veljavne zakonodaje.

Churchill se je tega hotel lotiti pragmatično. Stalin se ni upiral, Roosevelt pa je vztrajal pri sodnem postopku, kar je bilo edino pravilno. Tam, kjer so bili postopki izvensodni, še danes trpimo posledice.

Sodno podlago in s tem tudi sojenje v Nürnbergu je omogočila Londonska listina, sprejeta avgusta 1945, ki je zločinom proti miru in vojnim zločinom dodala še eno, do tedaj neobstoječo pravno kategorijo – zločine proti človeštvu. To je bil popolni prelom v mednarodnem pravu. Prinesel je konec doktrine neomejene in absolutne nacionalne suverenosti, ki je državam, predvsem pa ljudem na oblasti, dovoljevala, da so z

lastnimi državljani in drugimi subjekti pod njihovo jurisdikcijo počeli, kar so hoteli.

Prvič v mednarodnem pravu kazenska odgovornost za politične in vojaške voditelje za dejanja, storjena v vojni ali miru, proti civilistom, ne glede na to, ali so bila storjena na podlagi tedaj veljavne nacionalne zakonodaje.

Ta omejitev absolutne nacionalne suverenosti je pomembna, še posebej v času, ko ta koncept znova postaja priljubljen in se pogosto omenja kot alternativa ali antiteza evropskemu povezovanju.

Po Londonski listini je bila 1948 sprejeta Splošna deklaracija o človekovih pravicah in dve leti pozneje še Evropska konvencija o človekovih pravicah.

Vez med omejeno nacionalno suverenostjo, človekovimi pravicami in Svetom Evrope je jasna vsakomur. Vsak člen konvencije je odziv na zgodovinsko izkušnjo postopnega pogrezanja v nečlovečnost v tridesetih letih prejšnjega stoletja, ki je grozljiv vrhunec dosegla v krematorijih koncentracijskih taborišč.

Nekateri imajo več težav s povezavo med človekovimi pravicami in EU – ker ima ta začetke v gospodarskem sodelovanju in povezovanju v jeklarski industriji in premogovništvu.

Sam nimam teh težav. Statuti prvih skupnosti med cilji povezovanja ne omenjajo le jekla in premoga.

Doktrina omejene ali bolje združene suverenosti je vgrajena v EU od vsega začetka. Naj citiram Jeana Monneta, enega od očetov evropskega povezovanja.

Že leta 1943, ko je bil član vlade generala de Gaulla, je izjavil: »V Evropi ne bo miru, dokler bodo države ustanovljene na temelju nacionalne suverenosti, z vsem, kar to pomeni za pehanje za političnim prestižem in gospodarskim protekcionizmom. Države v Evropi so premajhne, da bi svojim državljanom zagotavljale blaginjo, ki jo sodobni pogoji omogočajo in zahtevajo. Blaginja za evropske države in družbeni napredek, ki ga ta zahteva, bosta mogoča le, če bodo ustanovile federacijo ali 'Evropsko skupnost'«.

Zakaj je torej Monnet, drugače kot ustanovitelji Sveta Evrope (čeprav je šlo tako pri začetkih EU in Sveta Evrope bolj ali manj za iste ljudi), vztrajal najprej pri gospodarskem združevanju? Ker je bil pragmatik in realist, ne le vizionar. To je pomembna lekcija za današnje čase. EU se je začela in še vedno obstaja predvsem

mirovni projekt, a za svoj uspeh in obstanek mora dokazati, da je uspešna tudi v reševanju ekonomskih, socialnih, demokratičnih in drugih pričakovanj evropskih državljanov. Vsakič, ko se ob tem spotakne, odpira pot »alternativam in antitezam« evropskemu sodelovanju, ki sem jih že omenil.

Da je v tem uspešna, mora biti dosledna, predvsem pri spoštovanju načel in vrednot, na katerih je bila utemeljena. Najprej glede človekovih pravic. Zato je pomembno, da se tema iz moje diplomske naloge čim prej uresniči.

Dosledna mora biti tudi pri vztrajanju na demokratični vladavini prava. To postaja ključno vprašanje današnjega časa, na katerem se lomi prihodnost evropskega projekta. Tudi pri tem obstaja navzkrižje različnih konceptov in razumevanj suverenosti.

Na koncu je zelo pomembno tudi spoštovanje demokracije in pluralizma. Ne le v spoštovanju rednih volitev na nacionalni in evropski ravni, ampak tudi v tem, kar bi, če že toliko govorimo o suverenosti, sam imenoval demokratična suverenost državljanov – zagotavljanje institucionalnih, pravnih in družbenih pogojev in varovalk, ki omogočajo, da evropski državljani svoje demokratične pravice uresničujejo v okoliščinah in na način, ki jim dajejo zagotovila in vlivajo zaupanje, da njihov glas šteje in imajo vpliv na vse ravni, na katerih se odloča o njihovi sedanjosti in prihodnosti.

To je kompleksen, a usodno pomemben izziv EU. Razmah populizma je povzročil občutek ekonomske in politične marginalizacije precejšnjega dela evropskih državljanov. Občutek izgube vpliva, glasov, ki jih nihče ne upošteva. Za to je veliko razlogov, ekonomskih, socialnih, političnih, ki jih ne bom našteval. Zato morajo biti EU in njene institucije v vseh pogledih, tudi glede načina, kako sprejemajo svoje odločitve in oblikujejo pravni red, trdni zaveznik demokratične suverenosti državljanov. To sta temeljni pogoj in temelj državljanskega zaupanja v institucije EU in projekt evropskega povezovanja.

Demokratična legitimnost je izziv, na katerega bo EU morala najti prepričljiv in učinkovit odgovor. Čedalje večja vloga in pomen Evropskega parlamenta sta pot v pravo smer, upam, da se bo to odrazilo tudi pri volilni udeležbi na naslednjih evropskih volitvah.

Pomembna je tudi konferenca o prihodnosti Evrope, a ta se ne sme končati s približki in mimikrijo demokratičnega napredka, temveč s prepričljivimi rezultati, ki bodo v evropskih državljanih utrdili podporo evropskemu projektu in zaupanje vanj.

Evropski projekt – in doktrina omejene ali združene suverenosti – zahtevata tudi še nekaj drugega. Privrženost – od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol – temeljnim vrednotam solidarnosti in človečnosti. Brez tega evropski projekt ne more obstati. Če ne bomo ustvarjali povezani, tvegamo, da se vrnemo tja, kjer smo v Evropi že bili. Ne skupaj, ampak eni proti drugim.



Skupni evropski azilni sistem – ustvarjanje pravne fikcije ali izgradnja delujočega sistema?

Nina Gregori

**izvršna direktorica Evropskega azilnega podpornega
urada**

Institucije in države članice Evropske unije si že več kot 20 let prizadevajo za oblikovanje, izvajanje in izboljšanje zakonodajnega okvira o migracijah in azilu. Evropski svet se je že leta 1999 zavezal vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS) – zaveza, ki je bila dana v programu iz Tampereja in katere cilj je bil določen tudi v Pogodbi o delovanju Evropske unije.

V prvi fazi CEAS med letoma 1999 in 2005 je bilo sprejetih več zakonodajnih instrumentov, ki so določili minimalne standarde glede azilnih postopkov, pogojev za sprejem in pogojev za azil. Od takrat se nadaljujejo prizadevanja za razvoj tega sistema za boljše zbliževanje in več enotnosti med državami članicami.

Minimalne standarde, ki so bili vzpostavljeni v prvi fazi, so nadomestili skupni standardi za azil in sprejem. Dublinska uredba in sistem Eurodac pa sta bila izboljšana v drugi fazi priprave zakonodaje CEAS, ki je bila zaključena leta 2013. Kljub temu se je izvajanje azilnih postopkov in pogojev za sprejem med državami članicami še naprej razlikovalo. Za to obstajajo različni razlogi, vendar omenimo zgolj najpomembnejša:

- Direktive so vrsta zakonodajnih instrumentov, ki so dopuščali in še vedno dopuščajo razlike pri načinu, kako jih države članice prenašajo v svoje nacionalne zakonodaje in/ali prakse.
- Zakonodaja sama po sebi ni dovolj za zbliževanje – gre tudi za izvajanje in način dejanske uporabe v praksi

Vse to je postalo še kako očitno v času migracijske krize med letoma 2015 in 2016.

1. Zakonodajni vidik CEAS

Najprej si na kratko oglejmo zakonodajni vidik, saj je skupna zakonodaja pomemben dejavnik skupnega sistema. Evropska komisija je leta 2016 izdala več zakonodajnih predlogov za prenovo CEAS. Pred enim letom pa je bil končno predstavljen nov pakt

o migracijah in azilu, ki dopolnjuje in v nekaterih primerih nadomešča predloge iz leta 2016.

Čeprav je napredek pri sprejetju pakta na splošno počasen, ne pozabimo, da je bil pomemben napredek dosežen tudi pri nekaterih predlogih iz leta 2016, na katere pakt ni vplival, ki pa kljub temu ostajajo nerešeni (kot so predlog o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev, prenovljena Direktiva o pogojih za sprejem in osnutek uredbe o standardih glede pogojev). Dokončan je bil samo predlog za preoblikovanje Evropskega azilnega podpornega urada (EASO) v Agencijo Evropske unije za azil (EUAA).

Cilj novega pakta je vzpostaviti celovit skupni okvir za večjo skladnost in boljše zbliževanje ter izboljšati učinkovitost postopkov, ob tem pa poskušati doseči zahtevano ravnovesje med odgovornostjo in solidarnostjo.

Primeri:

- predlog za vzpostavitev postopka preverjanja vključuje veliko tega, kar države članice že počnejo, vendar želi doseči neko stopnjo enotnosti pri kontrolah vseh tistih, ki nezakonito prihajajo na zunanje meje;
- spremenjen predlog o sistemu Eurodac nam končno daje veliko jasnejšo in natančnejšo sliko o številu prosilcev za azil v EU, o tem, ali so prejeli zaščito, ali so bili vrnjeni, o njihovem sekundarnem gibanju itn. Eurodac bo postal interoperabilen z drugimi obsežnimi informacijskimi sistemi PNZ, kar nam bo omogočilo uporabo anonimiziranih podatkov za celovito analizo, ki bo podpirala oblikovanje politike in zakonodaje, ki bosta temeljili na dokazih;
- predlaga se, da se direktivo o azilnih postopkih in direktivo o zahtevanih pogojih nadomesti z uredbami, kar bi pomenilo njihovo neposredno uporabo brez potrebe po prenosu v nacionalne zakonodaje;
- predlog glede upravljanja azila in migracij (del nadomešča dublinsko uredbo) teži k skladnejšemu in bolj celostnemu pristopu k azilu in migracijam – z bolj delujočim sistemom za ugotavljanje odgovorne države članice in tudi s solidarnostnim mehanizmom, ki omogoča boljšo porazdelitev bremena med države članice;
- drugi dejavniki, kot je tesnejše sodelovanje s partnerskimi državami, pa tudi predlagana uredba o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev bodo podprli prizadevanja držav članic, da zagotovijo zaščito ljudem v stiski in obravnavajo migracije kot celoto.

To pa ne pomeni, da je treba v državah članicah odpraviti prožnost – ravno nasprotno. Vsi ti predlogi pa bi morali skupaj prispevati tudi k boljšemu skupnemu evropskemu azilnemu sistemu.

2. Praktično izvajanje zakonodaje

Prišli smo do druge točke: dejanskega izvajanja zakonodajnega okvira, kar je ključno, če resnično stremimo k enotni uporabi CEAS po vsej EU – CEAS, ki deluje in ni zgolj zakonodaja, zapisana na papirju. Pri tem ima ključno vlogo EASO, ki se bo kmalu preoblikoval v Agencijo Evropske unije za azil.

V zadnjem desetletju je EASO podpiral vse države članice EU pri izvajanju CEAS, npr. s praktičnim sodelovanjem, usposabljanjem in po potrebi tudi z operativno podporo. V svojem bistvu je EASO strokovno središče za azil in sprejem. Razvija smernice, sestavlja skupne informacije o državi izvora, podaja smernice za države, analizira podatke, oblikuje priporočila, praktična orodja, operativne standarde in kazalnike itn. Vse to pomaga državam članicam in njihovim uradnikom pri delu, da dejansko uporabijo zakonodajo, in to na podoben način po vsej EU. Številna praktična orodja so bila razvita v zvezi z dostopom do azilnega postopka, smernicami o dublinskem postopku, navodili za obravnavo prošenj za azil, smernicami o pogojih za sprejem, o prosilcih s posebnimi potrebami itn. Vzpostavljenih je več kot 40 tematskih mrež, ki združujejo strokovnjake iz držav članic pri izmenjavi najboljših praks in obravnavanju skupnih izzivov.

EASO je zadolžen tudi za razvoj evropskega azilnega načrta za izboljšanje usposabljanja in strokovnega razvoja uradnikov EU za azil iz vseh držav članic. Na voljo je že približno 30 uvodnih in nadaljevalnih modulov učnega načrta, namenjenih specializaciji, ki jo uradniki držav članic morda potrebujejo. Od leta 2012 se je usposabljanje EASO udeležilo 50.000 uradnikov. V zadnjih letih je EASO skladno z evropskim okvirom kvalifikacij sodeloval z državami članicami pri razvoju okvira kompetenc za uradnike, odgovorne za področji azila in sprejema. Sistem usposabljanja izvajalcev je trajnosten, kar pomeni, da vsak izvajalec, ki ga usposobi EASO, običajno usposobi približno 12 drugih uradnikov v državni upravi z uporabo modulov in gradiv za usposabljanje EASO. To skupno usposabljanje zagotavlja skupno izhodišče za uradnike v državah članicah EU, spodbuja skupno razumevanje zakonodaje in skupne pristojnosti za njeno uporabo.

Od leta 2015 EASO zagotavlja pomembno operativno podporo, zlasti ob nesorazmernem migracijskem pritisku, kadar tokovi prosilcev za azil in njihovi pritiski

niso enaki v vseh državah članicah. V nekaterih primerih je potrebna operativna podpora urada, da bi lahko te države članice še naprej pravilno uporabljale zakonodajo.

EASO trenutno zagotavlja operativno podporo v sedmih državah članicah (Grčija, Italija, Malta, Ciper, Španija, Litva in Latvija). Letošnji proračun za poslovanje znaša 72 milijonov evrov. Leta 2020, še v času covida-19, je urad skupaj izvedel približno 160.000 delovnih dni, letos do konca avgusta pa že 145.000. Med januarjem in avgustom letos je EASO na primer vpisal več kot 16.600 prošenj. Če bi bil EASO država članica, bi bil po opravljenih vpisih na sedmem mestu.

EASO se bo kmalu (verjetno januarja 2022) preoblikoval v Agencijo Evropske unije za azil (EUAA); ta uredba je edina od predlogov Komisije iz leta 2016, ki je bila do zdaj dokončno oblikovana. Na osnovi okrepljenega pooblastila bo lahko agencija omogočila še boljšo podporo pri izvajanju CEAS.

3. Zaključek

Kot smo izkusili v zadnjih letih, predstavljajo azil in migracije skupno odgovornost EU. Vzpostavitev delujočega skupnega azilnega sistema EU je mogoča, vse pa se začne z ustreznim pravnim okvirom. Toda še tako celovit in uravnotežen pravni okvir je treba ustrezno in dosledno izvajati. Tu pa nastopi agencija, ki pomaga prenesti pravni okvir v skupno resničnost v državah članicah EU.

Pomembne pa so tudi okoliščine. Od države članice, ki nenadoma prejme tisoče prošenj, ni mogoče pričakovati, da jih bo pošteno obdelala v šestih mesecih. Posamezne vlade morajo zagotoviti varnost in imajo tudi socialne obveznosti do svojih državljanov. Pragmatizem je pomembna sestavina. Sedanji CEAS upošteva te resničnosti in je morda ravno zato tako edinstven, saj združuje več kot 27 držav in je bil prvotno oblikovan v drugem času.

Evropa mora ostati območje zaščite za tiste, ki potrebujejo pomoč. Ponosni smo lahko na edinstven skupni azilni sistem, ki je bil vzpostavljen v razmeroma kratkem času in v katerem je še veliko prostora za izboljšave. Izzivi, s katerimi se sooča ta trajajoč ambiciozen projekt, so številni, dodatno pa jih otežuje spolitizirana in razdiralna narava migracij. Nadgradnja sistema, da bo postal odporen in stabilen ter bo na koncu omogočal boljše upravljanje migracij, bo zahtevala veliko prožnosti in pozitivne politične volje. Samo s solidarnostjo je mogoče premagati enostranska populistična dejanja in retoriko nekaterih akterjev.



Dejansko (ne)sodelovanje oziroma učinkovitost RS v postopku priprave pravnih aktov EU

mag. Alojz Grabner

direktor Urada RS za kemikalije

V tem prispevku predstavljam nekaj izkušenj in razmišljanj o poteh in stranpoteh delovanja oziroma (ne)učinkovitosti Slovenije ter njenih institucij pri sprejemanju, prenosu in izvajanju pravnega reda EU. Razmišljanja temeljijo na nekaterih posebnih in izstopajočih primerih Urada Republike Slovenije za kemikalije v funkciji pristojnega organa za evropsko in širšo kemijsko zakonodajo na svetovni ravni, s katerimi smo se ukvarjali v zadnjih letih. Pri tem želim opozoriti, da področje, o katerem bom govoril, ni primerljivo s preostalimi zakonodajnimi področji in da naše izkušnje niso nujno enake izkušnjam drugih organov in ministrstev.

V zgodovinskem pogledu vstopanja Slovenije v pravni red EU so bile kemikalije med prvimi področji, na katerih se je začelo prilagajanje nacionalnega pravnega reda evropskemu – to pa predvsem zaradi potreb in zahtev slovenske kemijske industrije. Ta je zaradi svoje tesne povezanosti z evropskim gospodarskim prostorom po osamosvojitvi potrebovala tudi evropsko pravno ureditev svojega delovanja. Tako smo v drugi polovici 90-ih začeli prevzemati evropske predpise s tega področja, pri tem pa smo se srečali z vso pestrostjo in zapletenostjo evropskega pravnega reda. Hkrati smo orali ledino tudi v nacionalni pravni ureditvi in se pri tem prebijali skozi številne ovire in neznanke v takrat veljavnem nacionalnem pravnem sistemu, ki temu procesu (še) ni bil prilagojen.

Zakonska ureditev kemikalij po svoji vsebini, obsežnosti in večplastnosti sodi med najzahtevnejša zakonodajna področja v Evropski uniji. Ne samo zaradi števila in lastnosti kemikalij že samih po sebi, temveč tudi zaradi različnih funkcij, ki jih imajo te na vseh področjih našega življenja. Pravna ureditev EU s svojimi zahtevami in učinki vpliva na številna področja našega življenja: varovanje zdravja in okolja, delovanje notranjega trga ter prostega pretoka blaga in storitev, mednarodne trgovine, z nekaterimi določbami pa posega tudi na področje notranje in mednarodne varnosti (*safety and security*).

Področje urejanja kemikalij je vpleteno v različne politike in sektorje ter s svojimi rešitvami zagotavlja občutljivo ravnotežje med ekonomskimi, socialnimi in tehničnimi vidiki na eni strani ter širšim javnim interesom varovanja zdravja in okolja na drugi. V praksi se ti vidiki urejajo po različnih institucijah. V Sloveniji se z njimi (bolj ali manj povezano in usklajeno) ukvarjajo različna ministrstva, a tudi v EU je tako. V Evropski komisiji so ti vidiki razporejeni po različnih direktoratih in njihovih organizacijskih strukturah, ki med seboj niso najbolje povezani in usklajeni. Pogosto smo že bili priča neusklajenemu in nepovezanemu delovanju na ravni EU, ki mnogokrat na novo išče že sprejete rešitve ali pa enake probleme rešuje na različne načine.

Kako potekajo zakonodajni postopki na področju kemikalij?

V praktičnem pogledu lahko na nastajanje zakonskih predpisov v EU gledamo kot na dvostopenjski proces. Ta je zaradi prej navedenih razlogov in visoke vsesplošne stopnje »kemijske previdnosti« v EU zelo odprt in pregleden ter omogoča široko vključevanje vseh zainteresiranih deležnikov.

Na prvi (»mehki«) stopnji se začnejo oblikovati prvi predlogi in zametki novega ukrepa.¹ Razprave in razmišljanja potekajo predvsem na strokovni ravni, vzpostavijo se različni formati in kanali za razprave in posvetovanja. Ta del zakonodajnega postopka dejansko še omogoča enakopravno in najširše sodelovanje vseh deležnikov in najlažjo oblikovanje prihodnje ureditve. Gre za proces, pri katerem se vzpostavijo osnovni okviri in prvine prihodnje zakonske ureditve – kaj, čemu, zakaj in kako. To obdobje je namenjeno najširšemu krogu deležnikov, ki lahko sodelujejo, podajajo mnenja, prispevajo podatke in podobno ter je pri tem še najlažje vplivati na končno različico zakonskega predpisa. Vendar pa v praksi to tudi pomeni, da je razprava lahko zelo zahtevna, predvsem s tehničnega vidika, in polna podrobnosti, podatkov in argumentov, kar pomeni, da ji lahko sledijo samo zelo dobro strokovno in finančno (pa tudi pravno) podkovani udeleženci. Zelo pogosto imamo v teh postopkih lahko vtis, da zakonodajo pišejo »veliki za velike« in da za majhna podjetja v njej ni prostora. Tudi med slovenskimi podjetji tako mnenje ni redko, zato je to obdobje oblikovanja novega ukrepa pri nas velikokrat po nepotrebnem prezrto. Slovenska podjetja se v tem procesu ne znajdejo najbolje ali pa menijo, da zanje ni pomemben. Na ta način je nemalokrat izgubljena marsikatera priložnost, ki je na poznejših stopnjah tega procesa ni več mogoče nadomestiti.

¹ Ta ukrep lahko pomeni na primer omejitev uporabe neke kemikalije za določene namene ali v določenih izdelkih, njeno popolno prepoved v EU, uvrstitev na sezname s posebnimi režimi, omejitev mednarodne trgovine.

Sledijo različni »pravi« zakonodajni postopki (odvisno od same narave predloga je možnih postopkov več), ki pa so zaradi svojih postopkovnih pravil in številnih možnih vplivov zelo togi in tudi zelo nepredvidljivi. Zakonodajni postopek na tej stopnji vodijo Evropska komisija, Svet in Parlament. Ti postopki pomenijo dolga in zahtevna pogajanja, ki lahko »v duhu kompromisa« včasih obrnejo določene idejne zasnove in predloge na glavo ali pa jih v zadnjem hipu tudi popolnoma spremenijo. Težava te druge stopnje je tudi, da poteka na zelo splošni (politični) ravni, kjer ni več prostora za posamezne države članice in njihove interese (ki praviloma tako ali tako ne govorijo istega jezika), kaj šele za učinke na posamezna območja in podjetja. Na tej stopnji ni več veliko prostora za podrobne tehnične razprave in utemeljitve. Kljub temu pa se ne zgodi redko, da se deležniki prav zavedo in aktivirajo šele na tej stopnji in nam šele tu predlagajo pomembne spremembe, čeprav je zanje že (pre)pozno.

Kako obvladujemo ta konglomerat?

Na začetni stopnji so najpomembnejši državni pristojni (strokovni) organi, ki s svojimi strokovnjaki sodelujejo v tehničnih in strokovnih razpravah v različnih odborih; vključujejo se v najzgodnejše razprave ob predlogih in lahko enakovredno s še drugimi deležniki zastopajo in podajajo lastna mnenja, ocene in stališča, ki jim jih (včasih) podajo naši zunanji partnerji in deležniki. V preteklih letih smo na uradu razvili dobro prakso, da svoje deležnike redno obveščamo o vseh teh postopkih, jih spodbujamo k vključevanju v razprave ali pa k predložitvi tehničnih informacij za naše člane v delovnih telesih na ravni EU.

V nadaljevanju zakonodajni postopek poteka prek informacijskega sistema EU-portal, v katerega se steka na tisoče dokumentov, povezanih z novimi zakonodajnimi predlogi. Za vsak dosje se v EU-portal določi nosilno ministrstvo/organ, ki postane koordinator in je zadolžen za vodenje nadaljnjega postopka. Postopek poteka ob podpori strokovnih (delovnih) skupin, v katerih poleg nosilnega ministrstva sodelujejo tudi ministrstva s pristojnostmi za posebna vprašanja, povezana s predlogom. Ta se v procesu obravnave po potrebi (ter v okviru svojih nalog in pristojnosti) vključujejo v postopek priprave nacionalnih odzivov (stališč, usmeritev ...), ki jih naši predstavniki zastopajo v postopkih v Bruslju.

Sam postopek priprave nacionalnih odzivov ni nič posebnega in bi moral v vseh prvinah le upoštevati cilje, izhodišča in načela priprave zakonskih predpisov, ki jih določa že pred več kot desetletjem sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti. V tem postopku mora država (ministrstva in drugi pristojni organi) opraviti analizo predloga

zakonodajnega akta in izdelati oceno njegovih učinkov: strokovno-tehničnih in vsebinskih, ekonomsko-socialnih (posledice za gospodarstvo, zaposlenost, konkurenčnost), učinkov na okolje in zdravje ter tudi regulatornih (pristojnosti za izvajanje in nadzor, kadrovske zahteve) in finančnih (obremenitve za proračun) učinkov. Na podlagi te ocene se država odloča o svojih interesih in pripravi izhodišča za delovanje svojih predstavnikov v institucijah EU, ki jih pred pošiljanjem v Bruselj potrda vlada in/ali državni zbor. Brez zadržkov lahko rečemo, da je odločitev, s katero se država opredeljuje do zakonskega predpisa EU, po svojem pomenu in teži primerljiva z zakonodajnimi odločitvami v državnem zboru.

Kako pa praksa?

Osnovni izziv, s katerim se srečujemo že na samem začetku, je že prej omenjena počasnost, nezainteresiranost in neodzivnost naših partnerjev v pripravljalnem obdobju.

V zakonodajnem postopku na EU-portal se pogosto srečamo že z nejasnim in nepreglednim dodeljevanjem dosjejev po nosilnih organih (pri čemer ta dodelitev praviloma že opredeljuje tudi poznejšo pristojnost za izvajanje). Na tej stopnji smo se do zdaj že večkrat srečali s pravilom, da se nosilni organ določa po predmetu urejanja, ne pa po namenu, ki ga predlagani zakonodajni osnutek želi doseči, in načinu, ki ga za to uvaja. Prav pri kemikalijah je tak pristop precej običajen: kar nekaj dosjejev bi uradu v obravnavo lahko pripadlo samo zato, ker so urejali kemikalije, čeprav za namen in način izvajanja urad ni imel pristojnosti niti znanja niti zmogljivosti.

Naslednja izziva sta medministrsko sodelovanje in podpora, ki sta včasih prešibka ali pa ju sploh ni. Ob tem se večkrat upravičeno sprašujemo, ali so analiza predloga, priprava nacionalnih stališč in izvajanje sprejetega predloga timsko delo v nacionalnem interesu, ki zahteva celovit pristop in sodelovanje vseh ministrstev, ali gre za zadolžitev enega samega organa? Vsaka nova zakonodaja prinaša številne posledice za slovensko industrijo, za pristojne organe pa nove naloge in neizogibno potrebo po ljudeh, ki jo bodo izvajali in nadzirali – to zahteva resen in odgovoren razmislek o obveznostih države, njenih pristojnih organih, kadrih in finančnih sredstvih. Pri tem se pogosto srečujemo z odsotnostjo in pasivnostjo ključnih odločevalcev prav pri teh vprašanjih. Običajno se pri pripravi nacionalnih odzivov »operativni izvajalci« trudimo po najboljših močeh in iščemo ustrezne rešitve za učinkovito izvajanje novih nalog, medtem ko se državotvorna ministrstva držijo na varni strani in nam povedo le, kaj smo naredili narobe oziroma česa ne moremo narediti. Na tem mestu si lahko

postavimo (retorično) vprašanje: ali (če kdaj) bo Slovenija v Bruslju zavrnila zakonodajni predlog na podlagi argumentirane in utemeljene ocene katerega od ministrstev, da bodo za njegovo izvajanje potrebne zmogljivosti in finančna sredstva, ki jih ne bo mogoče zagotoviti?

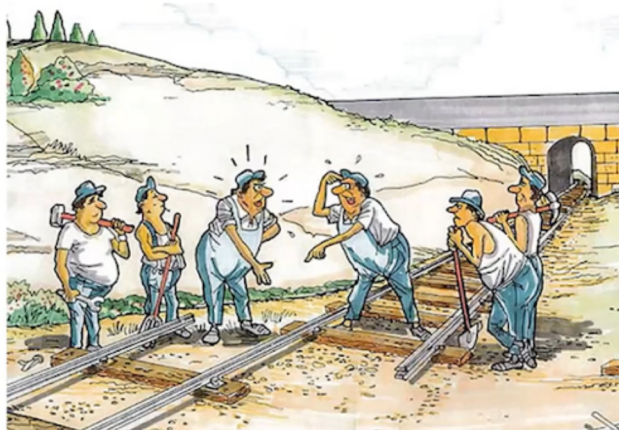
Kakšne so posledice takega dela in slabega sodelovanja?

Veliko časa porabimo za dogovarjanje, kdo bo določeno zakonodajo prevzel, sprejel in izvajal. Ta prelaganja odgovornosti se v skrajnih primerih prej ali slej končajo v zamujenih rokih in postopkih pred Evropsko komisijo, ki jih rokohitrsko popravljamo s hitrimi, minimalističnimi in slabimi rešitvami, s katerimi na prvi pogled sicer »izpolnimo« sprejete obveznosti, v samo globino in strokovno obravnavo področja pa se ne spuščamo.

Zatekamo se v nedorečene in neučinkovite improvizacije, ki v resnici niso nobena rešitev. Ena od najpogostejših oblik teh improvizacij je nenehno nalaganje novih nalog in zadolžitev istim organom ob naivnem pričakovanju, da bodo svoje vire prerazporejali in »optimizirali« v nedogled na način »bo že kako«. Podcenjevanje vloge strokovnih organov, zanemarjanje njihovih potreb in zapostavljanje nadzora na koncu pripeljejo do upravičenega vtisa navidezne, papirnate države, kjer je vse zapisano, pa nič ne deluje. Takšne zakonodajne Potemkinove vasi nimajo rezultatov in učinka ter le spodkopavajo zaupanje državljanov v delovanje države, in, kar je še huje, zaupanje v delovanje in pravni red EU nasploh.

Navsezadnje vsaj včasih na ta način izgubljam tudi priložnosti zase. Zakonodaja EU namreč ni (vedno) samo kadrovska in proračunska breme, temveč je lahko tudi vir prihodkov. Z nekaj manj birokratske togosti in pragmatične prilagodljivosti bi na ravni države lahko gradili solidno strokovno infrastrukturo za izvajanje nalog, ki jih financira evropska industrija, in s tem začetne navidezne stroške zelo hitro spremenili v vir prihodkov.

Rezultat?





Izgubljeno s prenosom?

mag. Katja Božič

vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo

Okvir prava Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) vsekakor vpliva na nekatere posebnosti priprave predpisov v postopkih prenosa in izvedbe pravnih aktov EU z nacionalnimi predpisi, vendar pa so temeljna izhodišča priprave predpisov enaka za vse.

- Med nacionalnim in evropskim

Tipični nacionalni predpis je rezultat ustvarjanja prava v nacionalnem pravnem okviru in z uporabo nacionalne nomotehnike. Predpisom, ki prenašajo ali izvajajo pravne akte EU, pa je skupna neke vrste dvofaznost: prva faza poteka na ravni EU in zanjo veljata izključno pravni okvir in nomotehnika EU.

Za ta prispevek je nevralgična točka prehod iz sfere prava EU v nacionalno pravo. Torej druga faza, ki s prenosom oziroma izvedbo omogoči, da pravni akti EU zaživijo v državi članici, in poteka na ravni vsake posamezne države članice. Tudi za to fazo kontekst v smislu obsega in načina urejanja narekuje pravo EU.

Pri pripravi klasičnega nacionalnega predpisa in pravnega akta na ravni EU so pravila jasno postavljena, različni pravni sistemi pa se med sabo ne prepletajo, kakor to velja za postopek prenosa in izvedbe.

- Med idejami in normami

Pravu je imanentna pretežna togost in formaliziranost. Teži k poenotenosti, ustaljenosti, njegova legitimnost temelji na demokratičnih načelih sprejemanja in splošnem kontekstualnem konsenzu. Pravo naj bi bilo sorazmerno enako za vse podobne primere, predvsem pa mora biti predvidljivo in zanesljivo v smislu pravne varnosti. Izvira iz odnosov med ljudmi in se z njimi oplaja. V pravne akte je tako treba vgraditi ne le jasnost in transparentnost, ampak tudi občutek za naslovnika predpisa in njegovo interakcijo z normodajalcem.

Priprava predpisov mora biti osredotočena na »zgodbo« in številne podrobnosti, ki ji nudijo strukturo, oporo za dober dramaturški lok, jo vsebinsko podkrepijo in ohranjajo konsistentno. Dober predpis tako kakor vsaka dobra zgodba terja dobro poznavanje ozadja in upoštevanje več vidikov.

Pri pripravi nacionalnega (vsaj podzakonskega) predpisa je večina postopka praviloma zgoščena v enem ali dveh pristojnih organih, sled aktivnosti je transparentna in sodelujoči v celotnem postopku praviloma isti strokovnjaki.

Vključenost države članice v postopek priprave zakonodaje na ravni EU pomeni možnost bolj ali manj aktivnega spremljanja in odzivanja, torej sodelovanja pri nastajanju, s tem pa možnost, da že v izvorni fazi vpliva na kakovost predpisa. Pravni akt EU se izvirno pripravlja v drugem družbenem okolju s pretežno drugimi strokovnjaki ob upoštevanju več raznorodnih politik z drugačnimi pristopi, kakor če bi se predpis v celoti pripravljala na nacionalni ravni.

Manevrski prostor države članice pri ustvarjanju prava EU je relativno omejen, normativnega rezultata pa na nacionalni ravni pri prenosu ni mogoče pomembno prikrojiti, ne da bi tvegali kršitve prava EU. Vsebinsko izhodišče predpisa je razmeroma jasno, polje prenosa in izvedbe na nacionalni ravni pa temu primerno omejeno – zelo podobno mora biti namreč ista vsebina normirana hkrati v različnih družbenih okoljih 27 držav članic.

- Med zaupanjem in zaupanjem

Odmik od normodajalca lahko povzroči obliko demokratičnega primanjkljaja v dejanskem smislu: občutek ne vključenosti v postopek priprave predpisa in s tem slabšo ponotranjenost takega prava, kar je za učinek prava zelo pomembno.

Zaupanje v pravo, pravno varnost in pravno državo je temeljna podstat, lastnost, ki naj bi bila imanentna odnosu do tistega prava, ki ga ljudje doživljamo kot legitimno, torej kot tisto, kar je, zelo poenostavljeno rečeno, sprejemljivo in upravičeno. Zaupanje v pravo v resnici pomeni zaupanje v ljudi, kajti ljudje so tisti, ki predpise pišejo, zaupanje pa se z oddaljenostjo od »izvornega« normodajalca zmanjšuje.

S pristopom k EU država članica med drugim ne le prevzame kopico pravnega reda EU, temveč prikima dejstvu, da pravice in obveznosti urejajo tudi pravni akti EU, nekateri od njih celo neposredno ali vsaj z neposrednim učinkom, da morajo nacionalna sodišča soditi ne le v skladu z nacionalnim pravnim redom, ampak še kako

tudi oziraje se na pravni red EU in sodno prakso Sodišča EU. Če prava EU ne dojemamo kot »naše« pravo, s tem posredno ne računamo na vse pravice in obveznosti, ki iz tega izvirajo. Po eni strani smo s članstvom v EU zelo hitro sprejeli zabrisane meje in skupno valuto, sprejemanje prava EU za svoje pravo pa je proces, ki zahteva več angažiranosti, premisleka, predvsem pa iracionalnega občutka ponotranjenosti kot rezultata številnih dejavnikov. Zgodba o zaupanju v pravo EU je najbrž podobna zgodbi o zaupanju v nacionalne predpise, pri čemer je med pomembne dodatne dejavnike gotovo treba šteti vsaj geografski dejavnik sprejemanja odločitev, slabo splošno poznavanje delovanja EU, zapleten in z nacionalnim sistemom neprimerljiv, relativno slabše pregleden sistem pravnih aktov EU ter ne nazadnje gromozanski uradniški aparat EU.

- Med predpisi in dobrimi predpisi

Predpisov ne soustvarjamo le pravniki, še manj smo pravniki njihovi pretežni uporabniki, zato morajo biti pripravljeni tako, da jih lahko razume vsak posameznik.

Jezik dobrega predpisa naj bi bil v imenu nedvoumnosti natančen (to ne pomeni nujno tudi razumljivosti), brez barv, čustev, nejasnosti, torej žal tudi brez obilo sočnih in čudovitih besed, brez sinonimov. Glede natančnosti in jasnosti predpisa lahko država članica v okviru prenosa pravnih aktov EU (torej zlasti kar zadeva direktive) v dobrem pomenu kaj prispeva h kakovosti normirane vsebine. Včasih pa nenatančnost in nejasnost pravnega akta EU nista naključni in takrat mora tudi nacionalni predpis pazljivo upoštevati kontekst, da ni neupravičeno jasnejši.

Dobri predpisi bi morali biti enostavni, vendar so možnosti poenostavljanja v postopku prenosa in izvedbe omejene na pristop izvirnega pravnega akta EU.

Dober predpis mora predvideti, kdo je njegov naslovljenec in mu razumljivo predstaviti vsebino. Izhodišče pripravljavca predpisa naj bi bilo vedno razmišljanje, kako bi našel neko podrobnost v poplavi prava, če bi jo sam iskal kot naslovljenec.

Tudi če bi države članice v postopkih prenosa in izvedbe pravnih aktov EU želele predpise pripraviti v skladu z osnovnimi načeli priprave dobrih predpisov, morajo torej upoštevati izvirne predpise oziroma med sabo sodelovati glede nacionalnih posebnosti. Od prepleta racionalnih in iracionalnih dejavnikov, vključno z dobrimi nomotehničnimi spretnostmi v širšem in ožjem pomenu, je odvisno, ali je predpis ustaven in zakonit, razumljiv, jasen, nedvoumen in izvršljiv – da je torej njegov dejanski domet tak, kakršnega je nameraval doseči normodajalec. Dober pristop priprave

predpisov omogoča približevanje idealu pravne države – zagotavljanju čim boljše pravne varnosti in s tem zaupanja v pravo. Predvidljivost in zanesljivost prava pa seveda vedno odražata kakovost dela ljudi, ki ga ustvarjajo.

- Med teorijo in prakso

Načini prenosa in izvedbe pravnih aktov EU z nacionalnimi predpisi nenehno nihajo med teorijo in prakso, zato je še toliko bolj neizogibno dobro razumevanje hkratnega sobivanja dveh normativnih okvirov – nacionalnega in okvira EU. Želja po popolnosti in samozadostnosti nacionalnega predpisa (načelo »vse na enem mestu«) je na področjih, ki jih ureja tudi pravo EU, že dolgo nedosegljiva. Norma vsekakor mora ostati norma s svojo zapovedovalno (oziroma prepovedovalno) naravo, v pomoč naslovnikom predpisa pa se lahko ob predpisih pripravijo ustrezna navodila, priročniki in podobni nenormativni pripomočki.

Evolucija institucionalnega ustroja EU ter »arhitekture« in z njo narave posameznih pravnih aktov EU (»unifikacijska« narava direktiv, »harmonizacijska« narava uredb) je stalna, naraščata obseg področij in vsebine ter natančnost normiranja, zato se morajo temu prilagajati in se izboljševati tudi nomotehnični pristopi k normiranju na nacionalni ravni pri prenašanju in izvajanju pravnih aktov EU. Nomotehnika namreč še vedno ostaja živ pripomoček, ki glede na stalno spreminjanje številnih spremenljivk vedno znova išče presečne množice in utemeljuje trmaste posebnosti ob srečevanjih dveh pravnih redov – nacionalnega in pravnega reda EU. Nekatere nomotehnične razlike med obema konceptoma, kakor so različne strukture predpisa, posebni načini navajanja, je vsekakor mogoče operativno reševati in rešiti. Težje pa je presegati nekatere konceptualne zagate, ki jih povzročata kakofonija predpisov in evolucija prava EU.

Pri prenosu direktiv lahko nacionalni normodajalec marsikaj načeloma uredi »v duhu« direktive, polje vsebinsko izgubljenega (ali pridobljenega) s prenosom pa je potencialno širše. Vsebinsko obstaja nevarnost čezmernega prenašanja (t. i. gold-platinga) ali presoje z vidika ustreznosti prenosa.

Pri izvedbi uredb je država članica praviloma vsebinsko bolj omejena glede vsebine in obsega normiranja, saj se načeloma uporabljajo neposredno, vendar nekateri učinki nastanejo šele z normiranjem na nacionalni ravni.

Direktive pa niso vedno le direktive in uredbe ne vedno le uredbe. Država članica mora v vsakem primeru aktivno prevzeti odgovornost in zagotoviti čim bolj jasna prenos in izvedbo, čeprav to marsikdaj izstopa iz teoretičnih okvirov.

Tako nekatere direktive zahtevajo prenos daleč od normiranja v duhu direktive, če pri njihovem prenašanju v nacionalni predpis zaradi izjemne natančnosti (na primer v prilogah) ostaja zelo malo manevrskega prostora. Izgub pri prenosu mora biti pri tako natančno urejeni vsebini čim manj, zato se izgubljata možnost normativnega vpliva in s tem povezanost med nacionalnim normodajalcem ter sodelujočimi v nacionalnem postopku priprave predpisa.

Na drugi strani nekatere uredbe EU vplivajo na veliko število drugih pravnih aktov EU, država članica pa mora včasih kljub teoretičnim minimalnim pooblastilom prevzeti nase dobršen kos normiranja. Pri izvedbi mora biti država še bolj natančna kakor pri prenosu, saj gre za področja t. i. unifikacije, kjer so na ravni EU vsebine urejene z visokim skupnim imenovalcem za vse države članice. Ob tem mora država članica upoštevati izziv nedopustnega dvojnega normiranja, zlasti pa mora imeti pred očmi preglednost sistema in naslovljenca, da bo zmožna uporabljati kombinacijo take »sistemske« uredbe, vseh z njo povezanih pravnih aktov EU ter nacionalnih izvedbenih predpisov. Verjetnost za izgubo učinkovitosti takega grozda predpisov je velika, zato morajo v takih primerih države članice sodelovati in za čim višjo stopnjo enotnosti imeti tudi podporo Evropske komisije.

- Med 27 zgodbami prenosa in izvedbe ter 27 okviri kreativnosti in inovativnosti

Od priprave pravnega akta EU do njegove izvedbe v praksi se lahko zgodi toliko različnih zgodb prenosa in izvedb, kolikor je držav članic. Ti načini nenehno nihajo med teorijo in prakso, morali pa bi zagotavljati čim višjo stopnjo »avtentičnosti« končne norme. Tozadevna nomotehnična pravila zagotovijo države članice same, kar lahko vodi v razmeroma raznorodne pristope.

Na ravni EU pa so na voljo številni mehanizmi, ki naj bi prispevali k čim višji stopnji usklajenosti, kakor so na primer notifikacija, izjave o skladnosti, korelacijske tabele, podpora Evropske komisije na primer s področnimi skupinami strokovnjakov in t. i. mehkim pravom za posamezna področja.

Kje, če sploh, je torej »kreativnost«? Ta se vedno dogaja v postopku, torej med »vzrokom« in »posledico«, kjer so tudi vse možnosti za napredek. Te možnosti so na nacionalni ravni večje zlasti pri predpisih, kjer lahko država članica dejansko normira ohlapneje, torej pri prenosu direktiv, kjer predpis dokončno nastane šele z njegovim prenosom, medtem ko pri izvedbi predpis večino učinkov povzroči že s sprejetjem na ravni EU.

Če je torej »izgubljanje s prenosom« (ali izvedbo) dobesedno vsebinsko, lahko to povzroči kršitev prava EU, v širšem smislu pa vsebuje bodisi odtenke, ki se zgodijo zavedno ali manj zavedno, bodisi morda terminološke šume ali napake, ki lahko porušijo rezultate izjemno domišljenega sistema priprave različnih jezikovnih različic na ravni EU. Take izgube so v 27 različnih postopkih glede iste vsebine lahko upravičene ali manj upravičene, včasih gre tudi le za razlike v slogu držav članic. Ob nedovoljni aktivnosti države članice v postopkih na ravni EU pa lahko to privede tudi do izgubljanja legitimnosti prava, ki tako nastaja. Pravila priprave predpisov niso birokratski in nespremenljivi korpus, s širšim in aktivnim pogledom so še kako mogoče tudi kreativnost in nove ideje, seveda v okviru, ki ga dopuščajo kontekst in cilji zakonodaje.

- Med idejami in dobrimi predpisi

Če se velike ideje tudi v teh zgodbah v resničnosti zdijo nemogoče, to ne pomeni, da bi se morali odpovedati majhnim. V postopkih priprave predpisov sodelujemo konkretni ljudje in konkretni ljudje se lahko zavzemamo tudi za konkretne izboljšave. Včasih potrebujemo veliko koristnih nekoristnosti in veliko (tudi slabih) rešitev, da najdemo eno pravo. Tako bi lahko tudi s prenosom ne le vsak po svoje izgubljali in se izgubljali, temveč tudi kaj dobrega našli ter (povezano) ustvarjali boljše rešitve. In tudi na področjih, ki jih ureja pravo EU, zlasti z agilnejšim in aktivnejšim sodelovanjem pripravljali še boljše predpise – z mislijo, da je na drugi strani prav vsake norme nekdo, ki jo mora razumeti in uporabljati.



Sodelovanje med Evropsko komisijo in državami članicami pri prenosu in uporabi zakonodaje EU

Karen Banks, LL.M.

nekdanja namestnica generalnega direktorja Pravne službe Evropske komisije

Zakaj je to pomembno vprašanje? Predvsem zaradi skupne odgovornosti institucij za zagotavljanje skladnosti s pravom EU – Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) ima posebno odgovornost, da zagotavlja pravilno izvajanje in uporabo prava EU, vendar tretji odstavek 4. člena Pogodbe o Evropski uniji jasno določa, da imajo tudi države članice izrecne obveznosti za »zagotovitev obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb« ali aktov institucij EU. V skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz tretjega odstavka 4. člena se Komisija in države članice medsebojno spoštujejo ter si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb, vključno s pravilnim izvajanjem in uporabo prava EU.

Naloga Komisije kot varuha pogodb je zagotavljanje učinkovite skladnosti s pravom EU. Tako se postopki za ugotavljanje kršitev kot pravno sredstvo uporabljajo le v skrajnih primerih. Komisija se zaveda, da je pomembno že na začetku uporabljati metode komuniciranja in prepričevanja za doseganje skladnosti, da se pozneje ni treba zatekati k postopkom za ugotavljanje kršitev. V svojem sporočilu »Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov« se je Komisija zavezala h krepitvi partnerstva z državami članicami.

Za to uporablja različna orodja: smernice, izvedbene načrte, strokovne skupine, obrazložitvene dokumente, organizacijo usposabljanj, delavnic in skupnih sestankov. Nekatera od teh orodij, npr. smernice, se uporabljajo za samo preprečevanje kršitev, medtem ko se druga uporabljajo vzporedno s postopki za ugotavljanje kršitev, da se kršitev odpravi hitreje in zadeve ni treba reševati pred Sodiščem Evropske unije.

Komisija je kot primer smernic pripravila smernice glede večine vidikov skupne kmetijske politike in okoljske zakonodaje. Pred kratkim je na primer posodobila brošuro, v kateri so razložene odločitve Sodišča Evropske unije glede direktiv o presoji vplivov na okolje in strateški presoji vplivov na okolje. S tem državam članicam pomaga, da direktive pravilno uporabljajo, saj je poznavanje sodne prakse EU ključnega pomena za razumevanje direktiv.

Na področju delovnopravne zakonodaje je Komisija objavila razlagalno sporočilo o direktivi o delovnem času, ki ga na svoji spletni strani posodobi ob vsaki novi odločitvi Sodišča.

- Mehanizmi sodelovanja, ki temeljijo na sestankih

Zelo so dejavni odbori, ki so pomemben prostor za razpravo o pravilih iz zakonodaje EU in za njihovo pojasnjevanje. Komisija je imela leta 2020 v kmetijskem sektorju z državami članicami kar 76 sej odborov in 66 sestankov strokovnih skupin, ki so večinoma potekali po spletu. Države članice imajo s pomočjo kontaktnih odborov priložnost za izmenjavo mnenj in pridobivanje nasvetov o pravilnem prenosu in uporabi prava EU še na področju avdiovizualnih medijskih storitev in avtorskih pravic. Na področju socialne varnosti delavcev migrantov, ki se zelo razlikuje od zgornjih področij, obstaja upravna komisija, v okviru katere se srečujejo nacionalni organi in Komisija, da si izmenjajo informacije o uporabi predpisov EU o socialni varnosti in razpravljajo o težavah pri razlagi, ter mreža strokovnjakov s področja prava socialne varnosti iz vseh držav članic, s katero se Komisija pogosto posvetuje o zapletenih vprašanih razlage in razvoja zakonodaje in ki ima zaradi svojega strokovnega znanja visoko stopnjo ugleda. Iz lastnih izkušenj lahko povem, da ti organi z razpravo v ozračju medsebojnega sodelovanja pogosto prispevajo k reševanju praktičnih težav napačne uporabe predpisov, saj so si z leti in strokovnim znanjem, ki ga nudijo ne le Komisija, temveč tudi člani strokovne skupine, pridobili zaupanje.

- Delavnice o prenosu – organizirajo se, kadar so pri prenosu predvidene posebne težave

Na področju finančnih storitev je Komisija organizirala delavnice o prenosu, da bi državam članicam pomagala do popolnega razumevanja vseh podrobnosti izvajanja direktive o kapitalskih zahtevah, direktive o sanaciji in reševanju kreditnih institucij, direktive o izdajanju kritih obveznic ter direktive o investicijskih podjetjih. O direktivi o sanaciji in reševanju kreditnih institucij sta lani potekali kar dve delavnici, nato pa je Komisija objavila dve obvestili z odgovori na vprašanja držav članice na delavnicah, ki bodo pripomogli k doslednemu in točnemu prenosu zadevne direktive.

Delavnice se organizirajo tudi o tistih direktivah, pri katerih prihaja do težav pri uporabi, čeprav je bila direktiva prenesena že pred nekaj leti. Tak primer so tri strokovne delavnice, ki jih je leta 2020 organizirala Komisija na temo izvajanja direktive o boju proti spolni zlorabi otrok. Na tej delavnici so udeleženci obravnavali tehnične rešitve za preprečevanje tovrstne zlorabe.

- Izvedbeni načrti

Izvedbeni načrti so še eno od orodij, ki državam članicam pomagajo pri pravilnem prenosu direktiv in zadovoljivi uporabi določb iz predpisov. Načrt vsebuje prepoznane izzive, s katerimi se bodo države članice spoprijemale, in široko paleto orodij, s katerimi si države članice lahko pomagajo pri izvajanju zadevnih zakonskih določb EU, kot so smernice, strokovne skupine in namenska spletišča.

- Skupni sestanki

Tovrstni sestanki se običajno organizirajo za razpravo o odprtih postopkih za ugotavljanje kršitev v celotnem sektorju, npr. o izpustih v okolje ali kakovosti vode, lahko pa se organizirajo tudi neodvisno od obstoječega postopka za ugotavljanje kršitev, in sicer v primerih, ko pogosto prihaja do težav pri uporabi in kjer je mogoče, da bi se s praktičnimi razpravami izognili začetku postopka za ugotavljanje kršitev, npr. z razpravo o boljšem izvajanju določb neke direktive.

- Druge metode spodbujanja skladnosti

Revizije nadzornih sistemov v državah članicah: ta metoda se pogosto uporablja na področju kmetijstva. Namen te metode je preveriti, ali so v državi članici vzpostavljeni postopki, ki zagotavljajo, da se predpisi EU uporabljajo pravilno ter da se sredstva EU usmerjajo ustreznim upravičencem in pod primernimi pogoji. Če so v nadzornem sistemu odkrite pomanjkljivosti, se lahko v okviru revizije oblikujejo priporočila in finančni popravki. Če so odkrite systemske nepravilnosti, Komisija zahteva pripravo akcijskega načrta za odpravo nepravilnosti in tudi njegovo izvedbo. Če se akcijski načrt ne izvede, se državam članicam lahko prekinejo ali znižajo izplačila. Leta 2020 je bilo sprejetih šestnajst akcijskih načrtov za razvoj podeželja. Revizije nadzornih sistemov v državah članicah se izvajajo tudi v ribiškem sektorju, čemur sledita sprejetje in podrobno spremljanje akcijskih načrtov za izboljšave.

- Usposabljanje

Usposabljanja se v državah članicah glede na okoliščine organizirajo za različne deležnike. V letu 2020 je bil organiziran pilotni projekt usposabljanja, ki je obravnaval vse vidike direktive EU o živalskih vrtovih. To usposabljanje je bilo namenjeno organom držav članic, predstavnikom živalskih vrtov in njihovim združenjem. V preteklosti so bila usposabljanja pogosto organizirana za sodnike in strokovnjake s področja prava EU. Za to bomo usposabljanja nedvomno nadaljevali, ko bodo to dovoljevale zdravstvene razmere.

- Pilot EU

Pilot EU je postopek za sodelovanje med Komisijo in državami članicami glede zadev, povezanih z morebitno neskladnostjo s pravom EU. Cilj tega projekta je pomoč pri hitrem in učinkovitem reševanju morebitnih kršitev, če je mogoče, brez uvedbe postopka za ugotavljanje kršitev. Vendar pa uporaba mehanizma Pilot EU na nobeni točki pred uvedbo postopka za ugotavljanje kršitev ni sama po sebi umevna ali nujna. Komisija zagovarja stališče, da se uporablja le v primerih, ko je lahko uporaben, saj ne sme biti le dolgotrajen korak na poti do uvedbe postopka za ugotavljanje kršitev, temveč mora hitro privedi do rešitve. Komisija svoja opažanja sporoči natančno opredeljenim kontaktnim točkam v državah članicah, ki morajo pojasniti nacionalni pravni položaj in poiskati rešitev za odkrito težavo. Ta postopek je Komisiji v pomoč, kadar so njene informacije o dejstvih nepopolne ali kadar se zdi, da je težavo mogoče rešiti hitro in neformalno. Do zagat lahko pride zaradi lokalnega ukrepanja, o katerem osrednja vlada ni obveščena. Če Komisija ne pozna vseh nacionalnih organov, ki so udeleženi, lahko osrednji organi pojasnijo, kdo je odgovoren za kaj. Včasih Komisija meni, da je neko težavo preprosteje obravnavati na neformalen način, npr. z obveznostjo oziroma kakovostjo poročanja.

Običajno ima država članica za odziv na zahtevo Komisije na voljo deset tednov, Komisija pa ima nato na voljo nadaljnjih deset tednov (in dodatni čas za prevod), da ovrednoti odziv države članice. V nekaterih primerih so ta obdobja krajša, mogoča pa so tudi podaljšanja. Sledijo lahko nadaljnje izmenjave, če pa je zadeva po devetih mesecih še vedno odprta, Komisija presodi, ali se zadeva zapre, se izreče uradni opomin ali se določeni čas še nadaljuje dialog.

- Postopki za ugotavljanje kršitev

Ta kategorija morda bolj spominja na obračun kot na sodelovanje, vendar pa dolgotrajen postopek omogoča več izmenjav in priložnosti za obe strani, da bolje razumeta stališče druge strani. Pogosto se zgodi, da država članica po začetni izmenjavi argumentov prizna, da njen pravni položaj ni zadovoljiv ali da Komisija po proučitvi utemeljitve, ki jo je predložila država članica, ugotovi, da njen prvotni vtis o zakonodaji države članice ni bil pravilen in da mora spremeniti svoje stališče. Včasih se zgodi tudi, da stranka ugotovi, da njeni argumenti morda niso tako trdni, kot je predvidevala sprva. Spomnim se primera proti Španiji, pri katerem je Komisija najprej trdila, da v zadevni državi članici ni izvedenih dovolj ribiških nadzorov. To je bilo sicer res, vendar se je porajalo vprašanje, koliko izvedenih nadzorov bi v resnici zadoščalo.

Španski organi so poudarili, da bi lahko za nadzore namenili vsa mogoča sredstva, vendar tudi tako ne bi odpravili kršitev evropskih ribolovnih predpisov. Iz tega je izhajalo, da sam obstoj teh kršitev še ne more biti podlaga za odprtje primera proti državi članici. Službe Komisije so to sprejele kot pomemben argument in se odločile, da bodo postopek ustavile, a da se bodo v sodelovanju z državami članicami poskušale dogovoriti o metodologiji, s katero bi določili, katere vrste in koliko nadzorov bi zadoščalo v določenem primeru.

To pomeni, da ta čas državi članici omogoča, da znova vzpostavi red. Kot veste, se začne s prvim uradnim opominom, ki mu sledijo odgovor, obrazloženo mnenje in še nadaljnji odgovor. Velika večina postopkov za ugotavljanje kršitev je zaključenih, preden pridejo pred Sodišče, namreč ali je država članica svojo zakonodajo uskladila z zahtevami EU ali pa se je Komisija odločila, da ne bo nadaljevala obravnave te zadeve. V nekaterih primerih Komisija sprejme, da kršitve ni, pogosteje pa se zgodi, da teoretično res obstaja kršitev, vendar praktično in gospodarsko ni zelo pomembna.

- Tretji odstavek 260. člena

Poleg običajnih izmenjav mnenj, razvoja stališč in občasnih medsebojnih dogovorov, do katerih pride v naravnem poteku postopka za ugotavljanje kršitev, je prišlo do posebnega razvoja v okviru tretjega odstavka 260. člena, ki ureja postopke za ugotavljanje kršitev, če država članica ne sporoči ukrepov, potrebnih za prenos direktive. Kot verjetno že veste, tretji odstavek 260. člena Komisiji, če pred Sodiščem vloži takšno tožbo, dovoljuje, da od Sodišča zahteva, da državi članici, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti, naloži bodisi periodično denarno kazen ali plačilo pavšalnega zneska. Drugače kot za druge kršitve se kazen lahko naloži že v prvi sodbi, v kateri Sodišče ugotovi, da država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti. Komisiji tako ni treba znova na sodišče in vložiti nove tožbe, da bi dosegla enak končni izid. Ta sistem države članice postavi pod velik pritisk, da pospešijo svoje zakonodajne postopke in tako izpolnijo obveznosti do EU, zato so države članice oblikovale različne domiselne argumente, da bi zmanjšale domnevno grožnjo po tretjem odstavku 260. člena. Trdile so predvsem, da bi se mehanizem sankcioniranja lahko uporabljal le tistih primerih, v katerih država članica sploh ne bi prenesla direktive v nacionalno zakonodajo. Tako ne bi prišel v poštev, če bi država članica prenesla na primer polovico določb iz direktive. Sodišče kar nekaj časa ni dobilo priložnosti, da bi to zadevo obravnavalo. Tretji odstavek 260. člena je učinkovito orodje za spodbujanje držav članic, da naredijo vse potrebno, da bi preprečile pravnomočnost sodbe, zato je bilo več kot sedemdeset tovrstnih zadev rešenih že med sodnim postopkom. Sodišče je šele 8. julija 2019 v

znameniti sodbi v primeru C-543/17, Komisija proti Belgiji, končno zaznamovalo področje neizpolnjevanja obveznosti. Do tega je lahko prišlo, ker Belgiji Sodišča do izreka sodbe ni uspelo obvestiti o vseh ukrepih, potrebnih za prenos zadevne direktive. Sicer je Belgija Komisijo obvestila o večini ukrepov, vendar je bilo še nekaj neznank v zvezi z regijo Bruxelles-Capitale. Komisija tako zadeve ni umaknila, kot je to storila z vsemi dotedanjimi primeri, s čimer je Sodišču dala priložnost, da poda odločitev in razreši dolgotrajni spor o uporabnosti tretjega odstavka 260. člena v primeru delne neizvršitve prenosa.

Sodišče je pritrdilo stališču Komisije, da določba velja tudi v takem primeru. Poudarilo je, da cilj tretjega odstavka 260. člena ne bi bil dosežen, če bi bilo mehanizem sankcioniranja mogoče uporabiti le, kadar zadevna država članica Komisije ne bi obvestila o prav nobenem ukrepu za prenos.

Sodišče je z odločitvijo razjasnilo tudi vloge držav članic in Komisije pri prepoznavanju določb v nacionalnih zakonodajah, ki ustrezajo tistim v direktivi, ki jo je treba prenesti. Sodišče v dveh različnih odstavkih sodbe poudarja, da besedilo »obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive« iz tretjega odstavka 260. člena kot osrednji del te določbe vključuje tudi obveznost držav članic, da pošljejo dovolj jasne in natančne informacije glede vsebine nacionalnih določb, s katerimi se prenaša direktiva. To pomeni, da obveščanje ni zaključeno, če ni vključenih jasnih informacij o nacionalnih določbah, ki jih predvideva država članica za prenos vsake obveznosti iz direktive. Potem ko država članica pošlje obvestilo, ki mu je po potrebi priložena tudi preglednica preštevilčenja, in če Komisija namerava od zadevne države članice zahtevati plačilo kazni, mora Komisija ugotoviti, da so nekateri ukrepi za prenos očitno pomanjkljivi ali ne zajemajo celotnega nacionalnega ozemlja zadevne države članice. Kljub temu pa Sodišče v postopkih, ki so bili sproženi na podlagi tretjega odstavka 260. člena, ne presoja o tem, ali nacionalni ukrepi, o katerih je bila obveščena Komisija, pravilno prenašajo direktivo. Če je torej Komisija od države članice prejela dovolj jasne in natančne informacije o načinu, na katerega naj bi prenesla direktivo, lahko (Komisija) vloži tožbo za ugotavljanje kršitev na podlagi tretjega odstavka 260. člena le, če lahko ugotovi očitne pomanjkljivosti pri prenosu. Povedano drugače, to pomeni, da lahko ukrepa le, če je dovolj jasno, da ustrezen ukrep za prenos določene obveznosti iz direktive ne obstaja, čeprav država članica trdi nasprotno. Če ustrezna določba obstaja, vendar je nezadostna, se ta zadeva obravnava v običajnem postopku za ugotavljanje kršitev na podlagi 258. člena.

S to sodbo ni bil razrešen le dolgotrajni spor med Komisijo in nekaterimi državami

članicami, temveč je bil jasno obrazložen tudi določen vidik sodelovanja med Komisijo in državo članico, ki je potrebno v primeru domnevne popolne ali delne neizvršitve prenosa. To je zelo uporabno pri opredeljevanju vloge Komisije in držav članic ter pri razločevanju med ukrepanjem zaradi neobveščanja o ukrepih o prenosu in postopkih, sproženih zaradi neustreznega prenosa. Videli pa bomo, ali bodo države članice na koncu sprejele, da so korelacijske tabele najbolj praktična metoda za prepoznavanje nacionalnih določb, ki ustrezajo obveznostim iz direktive. To je nedvomno naslednji mejnik pri razvoju nujnega sodelovanja med Komisijo in državami članicami, ki je še kako potrebno za pravilno uporabo prava EU na celotnem ozemlju Unije.



Uveljavljanje mehkega prava EU: med vrlinami in hibami¹

dr. Katarina Vatovec

predavateljica na Fakulteti za državne in evropske študije ter na Evropski pravni fakulteti Nove univerze

V referatu obravnavam mehke instrumente prava Evropske unije. V obsežnem delu izhajam iz dela in ugotovitev mednarodne raziskovalne skupine SoLaR (*The European Network of Soft Law Research*), v okviru katere sem sodelovala pri preučevanju mehkih instrumentov in njihove uveljavitve v državah članicah Evropske unije.² Referat začnem z nekaj iztočnicami o mehkem pravu Evropske unije kot posebnem konceptu v okviru njene normativne ureditve. V nadaljevanju poudarim njegove vrline in hibe ter preidem na ugotovitve glede uveljavitve mehkih instrumentov Evropske unije v slovenskem pravnem redu, ki izhajajo iz dela pri omenjenem raziskovalnem projektu.

Mehko pravo že dolgo deli raziskovalce in praktike. V preteklosti so celo osporavali njegov obstoj. Povedano drugače, besede, ki orisujejo mehko pravo in njegovo naravo, so lahko tudi zelo trde. Klabbers, na primer, je pred leti že izpostavil njegovo odvečnost³ ter – še posebej v kontekstu Evropske unije – njegovo konceptualno nerodnost in celo nezaželenost.⁴ Binarni pogled oriše pravo črno-belo ali belo-črno, odvisno od zornega kota, vendar, ključno, ne zazna barvnih odtenkov. Ta pogled oziroma pristop ne upošteva resničnega stanja in velja se strinjati s tistimi, ki pritrujejo, da je bolj uravnotežen, zmernejši tisti pogled, ki »najbolje razlaga realnost«.⁵ Realnost pa je, da je mehko pravo Evropske unije že dolgo del njegove normativne ureditve in ga že zato velja preučevati, nanj opozoriti, skušati razumeti njegove razsežnosti, razmišljati o vlogi, ki jo ima v ureditvi Evropske unije, pa tudi razumeti procese njegovega uveljavljanja na ravni države članice v okviru njenih zakonodajne, sodne in izvršilne veje oblasti.

¹ Stališča, izražena v referatu, niso nujno stališča institucije, kjer je avtorica zaposlena.

² Podrobneje glej Eliantonio, M., Korkea-aho, E., Štefan, O. (ur.). *EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*. Oxford: Hart, 2021.

³ Klabbers, J. *The Redundancy of Soft Law*. *Nordic Journal of International Law*, 65 (2), 1996, str. 167–182.

⁴ Klabbers, J. *The Undesirability of Soft Law*. *Nordic Journal of International Law*, 67 (4), 1998, str. 381–391.

⁵ Peters, A. *Soft Law as a New Mode of Governance*. V: Diedrichs, Udo, Reiners, Wulf, Wessels, Wolfgang (ur.), *The Dynamics of Change in EU Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2011, str. 23.

Statistični prikaz je vedno dobrodošel kot kazalnik obstoja nekega fenomena. Za potrebe raziskovalnega projekta je Hofmann na spletni strani EUR-Lex naštel 37.175 veljavnih pravnih aktov, od tega 614 priporočil in 417 mnenj.⁶ Mehki instrumenti torej ne predstavljajo večine sprejetih aktov v okviru Evropske unije, vendar jih zaradi učinkov, ki jih ustvarjajo, ne smemo spregledati. Priporočilo in mnenje sta sicer dve pojavi obliki, izrecno omenjeni v 288. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije. Poleg priporočil in mnenj pa obstajajo številne druge pojavne oblike teh instrumentov, na primer sporočila, navodila, resolucije, pravila ravnanja, akcijski načrti. Prav zato so ti instrumenti izmikajoči, njihovo iskanje pa oteženo. Iz različnih pojavnih oblik se v doktrini začrta razlika med interpretativnimi in odločevalnimi mehкими instrumenti Evropske unije, ki so oboji tesno povezani s trdim pravom Evropske unije, ter usmerjevalnimi instrumenti, pri katerih takšno povezanost pogrešamo.⁷

Mehko pravo Evropske unije je torej dokaj trdno vpeto v delovanje Evropske unije, vendar ne izriva tradicionalnega »trdega« prava, kakor izhaja tudi iz statističnega prikaza. Soobstaja v normativni ureditvi Evropske unije, je stičišče prava in politike ter trk pravne varnosti, zaupanja v pravo, predvidljivosti, demokratične legitimnosti, tudi preglednosti, s prožnostjo in učinkovitostjo.

Prožnost mehkih instrumentov že glede opredelitve odstopa od trdega prava, za katerega sta značilni razčlenjenost in ustrezna usidranost v teorijo stopnjevitosti pravnega reda. Popolnoma poenotena ni niti opredelitev mehkega prava. Terpan pravi, da gre za »abstrakcijo, ki pomaga zajeti kompleksnost evropskega pravnega reda, hkrati pa umešča pravo v širši družbeni in politični kontekst«.⁸ Peters uporabi izrazoslovje iz astronomije; mehko pravo je »v polsenci prava«, ker ima tudi posebne pravne učinke, »ne samo političnih ali drugih dejanskih učinkov«.⁹ Pravna besedila imajo lahko tršo ali mehkejšo vsebino.

Snyder je že leta 1993 zapisal, da mehko pravo tvorijo pravila ravnanja, ki nimajo pravno zavezujoče moči, vendar kljub temu lahko povzročajo pravne in praktične učinke.¹⁰ Čeprav so pravni in praktični učinki nemalokrat zamegljeni, na kar opozarjajo

⁶ Hofmann, A. Types of EU Soft Law and Their National Impact. V: Eliantonio, M., Korkea-aho, E., Ștefan, O. (ur.). EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence. Oxford: Hart, 2021, str. 41–42.

⁷ Senden, L. Soft Law in European Community Law. Oxford: Hard Publishing, 2004, str. 118–119. To tipologijo povzame Hofmann, *supra* op. 6, str. 42–43.

⁸ Terpan, F. Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. European Law Journal, 2015, 21 (1), str. 72.

⁹ Peters, A. Soft Law as a New Mode of Governance. V: Diedrichs, U., Reiners, W., Wessels, W. (ur.), The Dynamics of Change in EU Governance, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2011, str. 23.

¹⁰ Snyder, F. The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. Modern Law Review, 56 (1), 1993, str. 32.

Elia Antonio, Korkea-aho in Štefan, pravni učinki praviloma pomenijo spremembo pravic in obveznosti, praktični pa lahko vodijo v spremembe v ravnanju in praksi ter posledično lahko pripeljejo tudi do spremembe politike.¹¹ Teorija poudarja več lastnosti, ki jih lahko pripišemo mehkeemu pravu: vrline, denimo učinkovitost, hitro sprejemanje in že omenjena prožnost, ter hibe, kakor so med drugim pomanjkljiva preglednost, sporna demokratična legitimnost, prisotnost škodljivega učinka na institucionalno ravnovesje, mestoma odsotna jasnost in vprašljiva možnost sodne presoje.¹² Pravo Evropske unije obsežno in intenzivno učinkuje na nacionalne pravne sisteme, tudi slovenskega, ter se s svojimi tako hibami kakor vrlinami uveljavlja tudi v slovenskem pravnem redu.¹³

Empirični del referata se nanaša, kakor že omenjeno, na delo mednarodne raziskovalne skupine, ki je vključevala interdisciplinarno skupino raziskovalcev s šestih univerz iz šestih držav članic in v svoje triinpolletno preučevanje zajela uporabo mehkega prava Evropske unije v desetih državah članicah. Zaradi obsežne prisotnosti mehkih instrumentov se je osredotočila na štiri področja politik Evropske unije: okoljsko pravo, socialno politiko, konkurenco in državno pomoč ter finančno regulacijo. V nadaljevanju se omejim na nekatere ugotovitve glede uveljavljanja mehkega prava na teh področjih v Sloveniji.¹⁴

V zvezi z zakonodajno vejo oblasti je raziskava pokazala, da zakonodajni akti praviloma ne omenjajo mehkih instrumentov Evropske unije. Poudariti pa velja možnost tihega prenosa mehkega instrumenta v zakonsko tvarino, posledice pa so očitne: na nacionalni ravni »mehka« vsebina Evropske unije postane del zakonodajnega akta, torej pravo, ki je zavezujoče. Znani primer, ki je dobil evropske razsežnosti v zadevi *Kotnik in drugi*,¹⁵ je s področja slovenske bančne zakonodaje, ko se je s sprejetjem novele Zakona o bančništvu (tj. ZBan-1L) v zakonsko tvarino prenesla določena vsebina Sporočila o bančništvu (povezana z ukrepom prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke).¹⁶

¹¹ Elia Antonio, M., Korkea-aho E., Stefan, O. Introduction. V: Elia Antonio, M., Korkea-aho, E., Štefan, O. (ur.). *EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*. Oxford: Hart, 2021, str. 2–3.

¹² Elia Antonio, Korkea-aho, Štefan (ur.), *supra* op. 2.

¹³ Podrobneje Avbelj, M., Vatovec, K. The Uneasy Reception of EU Soft Law in the Slovenian Legal Order. V: Elia Antonio, M., Korkea-aho, E., Štefan, O. (ur.). *EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*. Oxford: Hart, 2021, str. 219–232.

¹⁴ Podrobneje *ibid.*

¹⁵ Glej sklep Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-295/13 z dne 6. 11. 2014 (Uradni list RS, št. 82/14) in odločbo v isti zadevi z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16), ECLI:SI:USRS:2016:U.I.295.13; ter sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi *Kotnik in drugi*, C-526/14, z dne 19. 7. 2016, ECLI:EU:C:2016:570.

¹⁶ Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podpirne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (v nadaljnjem besedilu: sporočilo o bančništvu). UL C 216, 30. 7. 2013, str. 1–15. Glej tudi Avbelj, Vatovec, *supra* op. 12.

Glede sklicevanja na mehke instrumente Evropske unije v odločitvah slovenskih sodišč velja spomniti na že omenjeno zadevo *Kotnik in drugi*, v kateri je Ustavno sodišče Republike Slovenije najprej zapisalo: »Posrednega pravnega učinka Sporočila o bančništvu na države članice ni moč zanikati, saj Sporočilo pomeni za države pomembno informacijo, kako bo Komisija v konkretnih primerih izvrševala svoje pristojnosti na področju presoje dovoljenosti državnih pomoči.«¹⁷ In nadaljevalo: »Zato za Ustavno sodišče vsebina Sporočila o bančništvu ni nepomembna. Ustavno sodišče pri ocenjevanju ustavnosti ZBan-1 ta zakon tudi razlaga; v tem oziru je treba upoštevati tudi vsebino Sporočila o bančništvu, ki je dejanska vsebinska podlaga za izpodbijane določbe ZBan-1.«¹⁸ Tudi v odločitvah rednih sodišč se najdejo sklicevanja na mehko pravo Evropske unije, pri čemer je pogostnost sklicevanja na te instrumente pogojena s pravnim področjem. Na nekaterih področjih (na primer konkurenčno pravo) je tega sklicevanja več, na nekaterih (na primer področju varstva okolja) pa manj.¹⁹ Včasih, kljub omembi mehkega prava Evropske unije, v argumentaciji sodišče navede, da gre za instrumente, ki niso pravno zavezujoči, zato nacionalna sodišča niso zavezana k njihovi uporabi v konkretnem primeru.²⁰ Vloga teh instrumentov pri sodnem razlogovanju je različna. Od izrecnega zanikanja, da se tak instrument uporabi, prek njegove interpretativne vrednosti do tega, da sodniki upoštevajo vsebino mehkega instrumenta Evropske unije.²¹ Včasih tak instrument služi sodniku kot dodatni argument, ki ga usmeri k določeni odločitvi, ki sicer temelji na trdnem pravu.²²

V primerjavi z zakonodajno in sodno vejo oblasti je upravni aparat države tisti, ki se zdi najbolj pripravljen sprejeti mehko pravo Evropske unije.²³ Iz izvedene raziskave je viden – vsaj v določenem obsegu – tudi pragmatični pristop upravnih organov. Zavedajoč se hib mehkega prava, kakor so že omenjene nepreglednost, pomanjkljiva odgovornost in demokratična legitimnost, je bil vendarle poudarjen njegov prispevek k razlagi in uporabi prava Evropske unije. Ti instrumenti so nemalokrat dodatna pomoč, kajti, kakor že pojasnjeno, delo je lažje, kadar so usmeritve jasne in natančne, ko so v skladu s prožnostjo in učinkovitostjo mehkega prava Evropske unije hitro prejete, še posebej na obsežno reguliranem področju.

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016, *supra* op. 15, 75. točka obrazložitve.

¹⁸ *Ibid.*, 76. točka obrazložitve.

¹⁹ Podrobneje Avbelj, Vatovec, *supra* op. 13, str. 224–225.

²⁰ *Ibid.*, str. 227. Glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča v zadevi št. III Ips 101/2015 z dne 29. 3. 2016, ECLI:SI:VSRS:2016:III.IPS.101.2015, 35. točka obrazložitve.

²¹ Avbelj, Vatovec, *supra* op. 13, str. 228–229.

²² *Ibid.*, str. 229.

²³ *Ibid.*

V okviru Evropske unije se torej sprejemajo tudi mehki instrumenti na najrazličnejših področjih njenega delovanja in se nato uveljavljajo na nacionalni ravni. Omenjene so bile hibe teh instrumentov, ki pa niso neodpravljive. Pomanjkljivosti se da preseči z večjo vključenostjo različnih deležnikov in povezovanjem različnih ravni v proces priprave mehkega instrumenta, s čimer bi se tudi zaupanje med temi deležniki okrepilo; z dialogom in argumentacijo, ki olajšata razumevanje in osmislitev teh instrumentov. Tudi na tem področju bi morali izhajati iz razumevanja, da ni pravilni način oblikovanja vsebine od zgoraj navzdol, temveč mora pretok stališč in argumentov potekati v obe smeri, kar krepi moč argumenta, vzpostavi sodelovalni, vključevalni in zaupanja vredni odnos ter osmisli tudi te, mehkejše instrumente Evropske unije, ki – kakor je bilo mogoče videti – včasih po svojih učinkih izdatno ne odstopajo od »trdega« prava Evropske unije, se pa prav tako uveljavljajo na nacionalni ravni.



Izkušnje in postopki približevanja pravnega sistema Črne gore zakonodaji EU

Mira Radulović

**vodja enote v Kancelariji za evropske integracije, Črna
gora**

Usklajevanje črnogorske zakonodaje s pravnim redom EU je postopek, ki se je začel s podpisom Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma (15. oktober 2007), ki v 72. členu določa, da si bo Črna gora prizadevala postopno uskladiti svojo obstoječo in prihodnjo zakonodajo s pravnim redom EU. Postopek se je okrepil z začetkom pristopnih pogajanj leta 2012.

Sektor za usklajevanje nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU v okviru Urada za evropske integracije koordinira postopek usklajevanja črnogorske zakonodaje s pravnim redom EU, spremlja stopnjo usklajenosti pravnega sistema Črne gore s pravnim redom EU, preverja točnost navedb v izjavi o skladnosti in korelacijski tabeli, ki ju predloži pripravljavec zakonodaje, in ju potrdi. Sektor je vključen tudi v pripravo programa pristopa Črne gore k EU in spremljanje njegovega izvajanja. Sektor sestavljata dve skupini; ena usklajuje nacionalne pravne akte s področja političnega sistema in socialnih storitev, druga pa spremlja skladnost predlogov zakonov s področij gospodarskih in finančnih zadev ter sektorskih politik. Sektor zaposluje pet diplomiranih pravnikov, vključno z vodjo.

Skladno s 40. členom Poslovnika Vlade Črne gore je pripravljavec dolžan poleg predloga zakona predložiti tudi izpolnjen obrazec izjave o skladnosti skupaj s korelacijsko tabelo. Podajanje mnenja o predlogu zakona, ki ga vloži pripravljavec, je večstopenjski postopek, ki poteka v sodelovanju s pristojnim ministrstvom in je odvisen od kakovosti izpolnjene izjave o skladnosti in korelacijske tabele.

Od začetka pogajanj junija 2012 se je postopek usklajevanja okrepil. Od maja 2012 so bili instrumenti združljivosti, in sicer izjava o skladnosti in korelacijska tabela, posodobljeni, kar omogoča podrobnejši pregled prenesenega pravnega reda EU v nacionalno zakonodajo. V zvezi s tem so v korelacijski tabeli navedene vse določbe pravnega reda EU, ki so prenesene v ustrezne predpise: direktive, uredbe in sklepe, medtem ko so priporočila in mnenja podani ob odsotnosti drugih pravnih virov EU.

Program pristopa Črne gore k Evropski uniji 2021–2023 je strateški dokument, ki vsebuje načrt v obliki preglednice za prenos pravnega reda EU v 33 pogajalskih poglavjih. Ob upoštevanju stalnega razvoja in sprememb pravnega reda EU, ki vplivajo na dinamiko pogajalskega postopka, se program pristopa vsako leto prilagaja spremembam v procesu razvoja prava EU. Prvi program, ki se vsako leto revidira, je vključeval obdobje med letoma 2014 in 2018. Z revizijo se uskladijo strateški in zakonodajni okviri, tako da se na novo opredelijo roki v načrtih in da je nov pravni red EU povezan z ustreznimi akti v programu.

Program pristopa Črne gore k Evropski uniji za obdobje 2021–2023 je bil sprejet na seji vlade 30. marca. Program vključuje uvodni del za vsako poglavje, strateški okvir (načrte) in zakonodajni okvir (načrte).

- Uvodni del vključuje kratek opis poglavij z najpomembnejšimi značilnostmi in pregled obstoječega stanja pogajalskega postopka za vsako poglavje ali morebitnih izzivov v prihodnjem postopku.
- Strateški okvir vključuje načrtovane ukrepe in dejavnosti. Načrti so povezani s prihodnjimi (načrtovanimi) ukrepi, ki jih predvideva program in se nanašajo na zmožnost Črne gore, da prevzame obveznosti članstva, ki so navedene v vsakem od 33 poglavij z ustreznimi časovnimi omejitvami za izvedbo.
- Zakonodajni okvir vključuje tudi načrtovane ukrepe, povezane z načrtovano zakonodajo, ki jo mora Črna gora sprejeti ob upoštevanju novega pravnega reda, ki ga je treba prenesti v nacionalni pravni sistem, ter stopnjo skladnosti nacionalnih zakonov z ustreznimi akti EU in roke za izvajanje.

Za leto 2021 je načrtovano sprejetje 344 zakonov, 96 strateških dokumentov in 248 zakonodajnih aktov.

Komisija za evropske integracije je organ, pristojen za potrditev osnutka programa in spremljanje njegove uresničitve. Komisiji predseduje glavni pogajalec, zastopa pa jo višje vodstvo s predstavniki vseh ministrstev in drugih pristojnih organov.

Pred pripravo predpisa mora pripravljavec predpisa upoštevati časovni okvir, v katerem bi moral biti zakon sprejet, in postopke, ki so bili vzpostavljeni leta 2014. Od januarja 2014 je predpisana obveznost predložitve predlogov zakonov za pridobitev pripomb ali mnenja Evropske komisije. Ta obveznost velja za vse črnogorske zakone, ki se usklajujejo s pravnim redom EU ali predstavljajo izhodišča za posebna

pogajalska poglavja. Po sestanku posebne delovne skupine za reformo javne uprave je bil ta postopek leta 2017 nadgrajen, saj je treba poleg predloga zakona predložiti tudi izpolnjeno korelacijsko tabelo, obrazec o presoji učinkov predpisov in poročilo o javnem posvetovanju. Korelacijsko tabelo preveri Sektor za usklajevanje nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU pred predložitvijo zakona Evropski komisiji in tudi pred sprejetjem predloga zakona na seji vlade (sektor poda svoje mnenje dvakrat). Glede na zahtevnost predlagane uredbe in pravnega reda EU, ki ga je treba prenesti, lahko komunikacija z Evropsko komisijo traja več mesecev.

Pomembno je poudariti, da se predlog zakona Sekretariatu in Sektorju znotraj Urada za evropske integracije predloži dvakrat. Predlog zakona se pošlje Evropski komisiji po prejemu prvega mnenja Sekretariata in popravka tabele s strani Sektorja. Drugo mnenje Sekretariata in Sektorja se pridobi po končani komunikaciji z Evropsko komisijo zaradi popravkov besedila v predlaganih zakonih, ki vplivajo na stopnjo usklajenosti s pravnim redom EU. Velja omeniti, da želi Evropska komisija končne različice zakonov s spremljajočimi tabelami, potem ko jih sprejme parlament. Zakonodajni postopek vključuje več faz:

Zakonodajni postopek	
1. faza	Ministrstvo pripravi predlog zakona z obrazložitvijo.
2. faza	Predlog zakona gre v javno razpravo.
3. faza	Ministrstvo pridobi mnenje o predlogu zakona s strani Sekretariata za zakonodajo in pristojnih ministrstev.
4. faza	Predlog zakona in korelacijska tabela se predložita Uradu za evropske integracije za pregled, preden se pošljeta Evropski komisiji.
5. faza	Predlog zakona, potrjena korelacijska tabela, presoja učinkov predpisov in povzetek javne razprave se pošljejo Evropski komisiji.
6. faza	Po opravljenih posvetovanjih z Evropsko komisijo se predlog zakona pošlje v medinstitucionalno usklajevanje.
7. faza	Predlog zakona se posreduje vladi za sprejetje.
8. faza	Vlada predloži predlog zakona parlamentu za sprejetje.

Portal za evropske zadeve je nova zbirka podatkov, ki poenostavlja koordinacijo zadev EU in postopek usklajevanja. Poznamo naslednje module: program pristopa Črne gore k EU, izjave o skladnosti in korelacijske tabele, črnogorska različica pravnega reda EU in strateški modul. Ta zbirka podatkov je pomembna, ker se izjave o skladnosti in korelacijske tabele izpolnijo prek zbirke in jih je mogoče uvoziti kot Wordove dokumente. Zbirka ima neposredno povezavo s spletno stranjo EUR-Lex, ki je pomembna za pripravo programa pristopa. Prek zbirke podatkov je mogoče nov pravni red Evropske unije mesečno deliti s sodelavci na pristojnih ministrstvih, da ga lahko analizirajo in ugotovijo njegovo pomembnost pri pripravi novega programa pristopa. Zbirka podatkov vključuje tudi pomembne informacije o pravnem redu (številke CELEX) in njegovem prenosu v nacionalno zakonodajo skupaj s stopnjo skladnosti.

Glede na to, da postopek usklajevanja v Črni gori poteka že več kot desetletje, so pripravljavci zakonodaje na resornih ministrstvih dobro napredovali. V tem pogledu je sodelovanje z Evropsko komisijo prek Stalne misije Črne gore pri EU še izboljšalo celoten proces.



Jezik kot ustavnopravna kategorija

dr. Gordana Lalić

vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo

1. Jezik – pravica?

Ustava Republike Slovenija je ena redkih, ki naslavlja jezik. Določa, da je uradni jezik v Republiki Sloveniji slovenščina, na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, pa sta to tudi italijanščina ali madžarščina. Prav tako zagotavlja pravico do uporabe svojega jezika in pisave, v skladu s katero ima vsakdo pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določi zakon. Ob tem je zagotovljena tudi svobodna uporaba slovenskega znakovnega jezika, na območjih občin, kjer sta uradna jezika tudi italijanščina ali madžarščina, pa svobodna uporaba italijanskega in madžarskega znakovnega jezika.

Temeljno vprašanje v pravu, vsaj, kadar govorimo o jeziku, je, ali je jezik (vsebinsko gledano) pravica? Namreč, o pravici lahko govorimo, kadar

- gre za določeno upravičenje do državne oblasti,
- uživa pravno varstvo in
- omejuje državno oblast.

Največkrat se jezikovne pravice obravnavajo kot kolektivne pravice, saj jih povezujejo s »skupino ljudi«, ki ima določene skupne lastnosti, med njimi jezik. Pripadajo njej, in ne le njenim posameznim članom oziroma pripadnikom (na primer pravica do samoodločbe). Tu pridemo navzkriž s siceršnjim pojmovanjem temeljnih človekovih pravic, ki pripadajo posamezniku, so torej individualne. Posameznik je z vidika varstva človekovih pravic v ospredju, skupnost pa potisnjena v ozadje in se ji odvzema pravna kategorija skupinskih upravičenj. Na teoretični ravni bi lahko trdili, da jezikovne pravice ne morejo biti kolektivne, ker pripadajo temeljnim človekovim pravicam in izhajajo iz dejstva, da je jezikovna dejavnost posebnost človeške vrste, njeno izvajanje pa strogo individualna značilnost vsakega posameznika. Zato lahko pravico do rabe lastnega jezika razumemo tudi kot izrazit primer individualne pravice (kar osebne pravice praviloma so). Vendar pa o pravici do jezika vedno govorimo s položaja kolektivnosti.

Pravica do jezika je sestavljena iz več različnih pravic, kot so na primer: pravica poimenovanja v svojem jeziku, pravica do svobodne rabe jezika v življenju skupnosti, pravica do izobraževanja v svojem jeziku, pravica do uporabe svojega jezika v sodnih postopkih.

2. Načeli enakosti in varstva pred diskriminacijo

Jezik je prav tako varovan z načelom enakosti, enim temeljnih načel ustavnih ureditev, ki zavezujejo vse državne organe pri urejanju človekovih pravic. Z njim se povezuje izrecna prepoved diskriminacije, v skladu s katero je prepovedana vsakršna diskriminacija na podlagi osebnih okoliščin, med njimi jezika.

Načeli enakosti in prepovedi diskriminacije glede jezika zagotavljata udeležbo posameznika in skupin v javni komunikaciji. Slednje, najpogosteje kot jezikovne manjšine, uživajo pravice, ki neposredno izhajajo iz mednarodnih pogodb, katerih podpisnice so države, v katerih manjšine bivajo. Posameznik se ob kršitvah določenih jezikovnih pravic lahko obrne ne le na pristojne nacionalne organe, ampak spoštovanje in upoštevanje teh pravic terja in pričakuje tudi na mednarodni ravni.

Čeprav je v neki državi neki jezik v vlogi jezika, ki je namenjen nemotenemu delovanju družbe, so pogosto poleg »uradnega« jezika v rabi tudi regionalni in manjšinski jeziki, jeziki migrantov, znakovni jezik in jeziki, ki jim ni mogoče pripisati ozemeljske oznake. Vsaka država in tudi mednarodna organizacija mora za svoje delovanje in komuniciranje z ljudstvom uporabljati vsaj en jezik, fizične in pravne osebe pa z njimi uresničujejo svoje pravice in obveznosti. Z dajanjem prednosti uradnemu, državnemu ali prevladujočemu jeziku država daje prednost ljudem, ki govorijo jezik, ki ga je država izbrala. Zastavlja se vprašanje, ali so v takih primerih prebivalci, ki izbranega jezika ne govorijo, v slabšem položaju.

Jezik kot *spiritus movens* kulturnega in političnega življenja na neki način opredeljuje državo, pogosto pa je tudi vprašanje, ali je jezik tisto, kar označuje posamezni narod. Sociološki dejavniki države – prebivalstvo, ozemlje in oblast – v obliki pravice do jezika lahko vodijo tudi do formulacije »narod je jezik« in obratno.

3. Teritorialno in personalno načelo

O jeziku kot opredeljujočem dejavniku države oziroma naroda je mogoče govoriti ob uporabi teritorialnega ali personalnega načela. Teritorialno načelo, to je ozemeljska določitev uradnosti ali rabe določenega jezika (najpogosteje v ustavi), zahteva, da

pravosodje, uprava, šolstvo, socialna varnost, zdravstvo, vsa področja oblastnega delovanja, delujejo v enem in enakem jeziku. Namen tovrstne teritorialnosti je poleg homogenosti enotnost delovanja države (v kar najširšem smislu).

V nasprotju s teritorialnim načelom ima personalno načelo popolnoma drugačno logiko. V skladu s tem načelom ima posameznik številne pravice (politične, ekonomske, socialne, kulturne). S temi pravicami lahko gospodari v odnosu do javnih organov in tudi do drugih oseb. Na ta način ima svoj jezikovni status, ki je udejanjen v vseh tistih državah, ki uradnosti enega ali več jezikov ne urejajo v ustavi niti posebej ne poudarjajo v zakonodaji.

4. Jezikovna politika

Država ima dejansko dolžnost krepi pravico do (rabe) jezika, in sicer z določanjem jezikovne politike. Vsepovsod, kjer je na drugi strani »oblast«, nekdo, ki odloča o naših pravicah ali nam nalaga določene obveznosti, vsepovsod tam je v funkciji države jezikovna politika, prek nje pa tudi »jezikovno« poslovanje (državnih) organov (na področjih zaposlovanja v državnih službah, pridobivanja državljanstva, izobraževanja ali področja zdravstva). Prav v teh kontekstih, v teh oblastnih dejanjih, jezik kot pravica zaživi in deluje v polnem pomenu.

Večina ustav ne vsebuje določb o jeziku, niti določbe o jeziku, v katerem naj bi država poslovala. Razlogi za to so različni. Videti je, da je najpogostejši razlog ta, da bi takšno izrecno izpostavljanje jezika lahko prekinilo uveljavljene tradicije in konvencije, ki v posamezni državi veljajo, in ki izhajajo iz načela enakosti, kjer bi vsakršno izpostavljanje določenih značilnosti le posameznega dela prebivalstva lahko bila podlaga za diskriminacijo glede na jezik. Po drugi strani je, zlasti v evropskih državah, takšno neurejanje statusa jezika v ustavi mogoče razlagati s tem, da je večina podpisnica mednarodnih pogodb, ki izrecno varujejo manjšinske jezike, samo po sebi pa je razumljivo, da je jezik večine kot del identitete državne skupnosti v vlogi uradnega jezika med deli in v sestavnih delih prebivalstva.

5. Evropska unija in jezikovna raznolikost

Njena zakonodajna vloga in neposredna vključenost njenih državljanov pojasnjujeta, zakaj Evropska unija (v nadaljnjem besedilu: EU) uporablja več jezikov kakor večnacionalna telesa (tako na primer Združeni narodi, ki deluje samo na medvladni ravni in nima zakonodajne funkcije, z več kakor 190 članicami uporabljajo samo šest jezikov).

Temeljno načelo EU je, da imajo vsi državljani in njihovi izvoljeni predstavniki enako pravico dostopa do EU ter se lahko sporazumevajo z njenimi institucijami in organi v svojem jeziku. Iz enakega razloga se vsa nova zakonodaja, ki jo sprejme EU, prevede v vse uradne jezike, tako da se lahko vsi državljani po vsej EU takoj seznanijo z njeno vsebino in tem, kako vpliva nanje. Vse jezikovne različice zakonodaje EU imajo enako pravno veljavnost. EU tako zagotavlja, da ne prihaja do diskriminacije med državljani, katerih jezike govori veliko število ljudi, in državljani, ki uporabljajo manj razširjene jezike.

Temeljna načela, ki so podlaga jezikovni politiki EU, naj bi državljanom EU:

- omogočila sodelovati pri izgradnji EU,
- obveščala o tem, kaj EU počne v njihovem imenu,
- omogočila dostop do zakonodaje v jeziku, ki ga razumejo.

Enakost jezikov naj bi bila po večinskem mnenju zagotovljena, če so zagotovljeni ustrezni prevajalski pripomočki. Simultano tolmačenje je zaradi časovnih zaostankov, do katerih nujno prihaja, pogosto neprijetno za govorce in tudi za poslušalce (izražanje oziroma sporočilo ni sinhronizirano z odzivom poslušalstva). Govorci, ki se zavedajo zahtevnosti prevajalskega dela, skušajo njihovo delo olajšati s poenostavitvijo svojega govora, pri čemer prilagodijo svoj jezik, izpustijo metafore in šale, uporabljajo krajše stavke in neposredni jezik. Pogosto poslušalci niti ne želijo poslušati prevodov, tako da na koncu prisluhnejo le tistim govorcem, katerih jezik aktivno ali pasivno obvladajo, kar pomeni, da so žrtve tovrstnega poslušalstva »manjšinski« jeziki, saj njihovo sporočilo ni slišano. Gre za svojevrstni paradoks. Izvirni namen tega, da se vsakomur omogoči, da govori v svojem jeziku, je, da se prisluhne prispevkom govorcem »manjšinskih« jezikov, in ne v tujem jeziku, kaže pa, da simultano tolmačenje vodi k resni diskriminaciji »manjšinskih« jezikov.

Gre tudi za težave zaradi razlik med »naravnimi« (natives) in »nenaravnimi« (non-natives) govorce. Naravni govorce se največkrat niti ne zavedajo, s kakšnimi težavami se spoprijemajo nenaravni govorce. Predvsem ne vedo, da se nenaravni govorce pri uporabi jezika, ki ni njihov materni jezik, pogosto zatekajo k zmanjšanemu besednjaku, da povedo tisto, kar zmorejo povedati, in ne tistega, kar hočejo povedati. Tako se marsikdo, misleč, da tako lažje doseže večje število poslušalcev (in posledično tudi posluh za svoje predloge), zavestno odreče pravici do rabe svojega jezika, s čimer siromaši ne le lastno sporočilnost, ki mu, kolikor jezika, ki ga je izbral, ne obvlada odlično, omogoča le sporočanje omejene vsebine, ampak tudi idejo EU o večjezičnosti. Ideja o večjezičnosti v pisani družini držav članic EU ne pomeni, da

lahko uporabiš svoj jezik na vseh področjih življenja v tej organizaciji, temveč da ne smeš biti v slabšem položaju zaradi jezika.

6. Sklep

Dejstvo je, da je jezik, kjer je umeščen v ustavo, večinoma v tistem delu tvarine ustave (materia constitutionis), ki vsebuje splošne določbe o institucionalnem okviru države, največkrat v opredelitvi »uradni jezik« ali »državni jezik«. Če je vloga ustave ta, da zagotovi temeljna pravila, v skladu s katerimi država deluje, potem je nedvomno smiselno jezik umestiti v okvir pravil, ki jih vsebuje. Prav tako ne manjka med osebnimi okoliščinami, ki zagotavljajo varstvo posameznika v kazenskem postopku in enakost posameznikov. Kaže, da jezik s takšno izrecno urejenostjo krepi pravico do enakosti in varstvo pred diskriminacijo.

Takšna umestitev pomeni tudi izraz suverenosti države, ki z jezikom in pravico do njegove rabe, rabe uradnega jezika oziroma drugih jezikov kaže tudi stopnjo tolerance večine do vseh drugih skupin družbene skupnosti. To je še zlasti pomembno, ko govorimo o manjšinah, skupinah, ki jih jezik bistveno označuje in jih na podlagi te posebnosti hkrati loči od večinskih skupin. Pripadnikom manjšin tako zagotavlja pravico do enakosti pred zakonom in do enakega pravnega varstva ter v zvezi s tem prepoveduje vsakršno diskriminacijo, ki temelji na pripadnosti manjšini. Pravica se razteza na zasebno in javno, ustno in pisno ter tako omogoča učinkovito sodelovanje pripadnikov manjšin v vseh zadevah, vključno v javnih zadevah, še zlasti pri tistih, ki jih neposredno zadevajo.

Po drugi strani kot taka (ustavna) formalna uradnost enega ali več jezikov nujno nima pomembnih pravnih posledic. Smisel in pravni doseg pojma uradnega jezika je odvisna od resnične pravne obravnave tako predvidenega jezika. Iz tega izhaja, da je v določenih situacijah uradnost enega ali več jezikov le deklaratorna, brez posebnih splošno pomembnih učinkov. To pomeni, da normativistični pristop ustave le stopnjo zavesti naroda prevede v pravo. Vendar pa, četudi ima opredelitev jezika v ustavi med drugim nedvomno pravne posledice, te nimajo drugega kot ideološko naravo, kolikor ne pride do njihove normativne konkretizacije.



Sodbe Sodišča EU v praksi slovenskih sodišč

Andrej Kmecl

sodnik na Vrhovnem sodišču RS

Že takoj na začetku prispevka želim poudariti, da ne obseg ne kontekst tega prispevka ne omogočata poglobljenega analitičnega opisa večplastnega in sorazmerno dolgotrajnega procesa integracije sodne prakse Sodišča EU v odločanje slovenskih sodišč. Vendar pa je ta proces odličen prikaz dejanske integracije pravnega sistema EU v nacionalni pravni sistem, ki še zdaleč ni zaključena le s formalnim sprejemom pravnih norm – in s tem znane resnice, da je pravo živ organizem, ki daleč presega svojo formalno podlago. Že zato bi bilo škoda, če bi ta proces ostal povsem nedokumentiran, pa čeprav na tem mestu le prek nekaj neizogibno subjektivnih in posplošenih opazanj.

O značilnostih slovenskega pravnega okolja v obdobju po osamosvojitvi je bilo napisanega že precej, zato naj na tem mestu le spomnim, da je po eni strani temeljilo na izrazito normativistični tradiciji, po drugi strani pa ga je opredeljevala potreba po posodobitvi in zato živahna normodajna aktivnost, za katero je prilagajanje prava EU v nekaterih primerih pomenilo že drugo ali tretjo korenito spremembo temeljnih norm v kratkem, le nekajletnem obdobju. K temu lahko prištejemo še samozavest mlade države, da je vse potrebne reforme sposobna izvesti sama, brez »vmešavanja« od zunaj. V takih razmerah seveda ni bilo nobeno presenečenje, da so sodniki perspektivo novega, obširnega pravnega področja, na katerem niso imeli še prav nobenih izkušenj in kjer so vsaj deloma veljali zelo drugačne metode interpretacije ter medsebojna razmerja pravnih aktov, sprejeli – milo rečeno – precej zadržano. Pomemben del novega in neznanega je brez dvoma bila tudi vloga Sodišča EU in njegove prakse, ki ni primerljiva z ničimer, s čimer so imela slovenska sodišča opravka do tedaj.

Dovolj zgodaj so bili sicer sprejeti ukrepi, ki so zagotavljali formalno vključitev slovenskega sodstva v pravni sistem EU, od sistematičnega izobraževanja sodnikov prek izdaje pomembnih pravnih aktov EU v slovenščini do normativnih sprememb, ki

so to vključitev omogočale s stališča nacionalnega prava, kot na primer procesna ureditev vlaganja predlogov za predhodno odločanje pri Sodišču EU. Vendar pa še tako dobro teoretično znanje in še tako ustrezna pravna podlaga nista mogla olajšati negotovosti ob vključevanju v že delujoč pravni sistem, ki ga pač ne opredeljujejo le abstraktni pravni akti. Pri tem prav gotovo ni bila v pomoč niti zamuda s prevodom korpusa najpomembnejših odločb Sodišča EU, sprejetih pred pridružitvijo Slovenije. Tako o pomenu tega pravnega vira sicer ni bilo nobenih načelnih pomislekov, povsem nejasno pa je ostajalo, kako v praksi uporabljati besedila, za katera ni zagotovljen avtoritativen prevod v slovenščino in celo – na precej bolj osnovni ravni – kako se med temi besedili, ki po zahtevnosti očitno presegajo tudi solidno znanje tujega jezika, sploh znajti.

V tem obdobju so sodniki skoraj z napetostjo pričakovali, kakšen bo s tega vidika prispevek strank oziroma, točneje, njihovih pooblaščenecv. Po izkušnjah kolegov iz »starih« držav članic EU so namreč večino vprašanj s področja prava EU na začetku odpirali prav odvetniki, posebej mlajše generacije. Tudi v Sloveniji je mlajša generacija pravnikov že v času študija imela precej intenzivnejši stik s pravom EU od prejšnjih, v odvetniške pisarne pa so prihajali tudi kolegi, ki so imeli za seboj podiplomski študij v tujini, posebej v državah članicah EU. Na žalost se pričakovanja niso uresničila in vse do danes so trditve o kršitvah prava EU, razen redkih izjem, ostale posplošeno navržen »rezervni« argument brez prave povezave s siceršnjo argumentacijo, ki le redko preseže golo navedbo pravnega akta, ki naj bi bil kršen. Za presenetljivo izjemo so v tem pogledu poskrbele nekatere nevladne organizacije, posebej s področja varstva okolja,¹ sicer pa še zdaj v večini primerov velja, da stranke sicer opozorijo na pravni problem, njegovo evropsko razsežnost pa zazna in določneje opredeli šele sodišče.

V prvih letih članstva Slovenije v EU so bila slovenska sodišča na videz zelo zadržana do svoje vloge v evropskem pravnem sistemu, saj pri Sodišču EU dolgo niso vložila niti enega predloga za predhodno odločanje. To je povzročilo precej ugibanja, tudi o njihovi pripravljenosti na to vlogo. Vendar pa je dejansko, »notranje« dogajanje ponujalo povsem drugačno sliko. Že zelo kmalu je namreč postalo jasno, da pravnih problemov, ki so izvirali iz norm, s katerimi je bilo implementirano evropsko pravo, ne bo mogoče rešiti na ravni nacionalnega prava. Ta »ugotovitev« je na načelni ravni, posebej z današnjega vidika, videti strašansko naivna, vendar ne smemo pozabiti, da so bila tedaj sodišča soočena s povsem novim konceptom uporabe nadnacionalnega

¹ Sodba Upravnega sodišča I U 162/2011, dostopna na <http://sodnapraksa.si>.

prava, ki ga je bilo treba v konkretnih primerih aplicirati na poseben nacionalni sistem. Zato je v tem obdobju že sorazmerno zgodaj prišlo do prvih izkušenj z usmerjenim študijem prakse Sodišča EU in tudi vsaj formalnega sklicevanja nanjo.

Dobro ponazoritev zadev iz tega obdobja ponuja sicer nekaj kasnejša zadeva pred Upravnim sodiščem,² v kateri je šlo za vprašanje, kolikšna je zmogljivost odlagališča za odpadke, nad katero je treba za to odlagališče opraviti presojo vplivov na okolje. Zadeva je bila na prvi pogled preprosta, saj je ta prag jasno določal podzakonski akt, stranke pa so v svoji argumentaciji ostale pretežno v domeni nacionalnega prava. Vendar pa je šlo pri zadevnih nacionalnih normah za prenos evropskih norm, zato se je sodišče pri njihovi razlagi oprlo na obsežno prakso Sodišča EU in se na njeni podlagi opredelilo tako do dosega zadevne direktive kot do meril za postavitev količinskih pragov za izvedbo presoje vplivov na okolje in do diskrecijske pravice držav članic pri določanju teh pragov. To mu je na koncu omogočilo evropsko skladno razlago nacionalnega zakona in presojo zakonitosti podzakonskega akta, s katerim so bili določeni količinski pragovi.

Ob tej zadevi je mogoče omeniti nekaj nadaljnjih značilnosti odnosa do prakse Sodišča EU, ki veljajo še danes (vnovič opozarjam, da ne gre za empirično podprte podatke, temveč za subjektivna opažanja, ki pa temeljijo na številnih konkretnih zadevah). Predvsem se slovenska sodišča na to prakso naslanjajo brez načelnih zadržkov ali praktičnih težav; pri tem je v veliko pomoč rastoče število odločb Sodišča EU v slovenščini.³ Pomembno delo v tem pogledu je opravil tudi slovenski sodnik na Sodišču EU, dr. Marko Ilešič, s številnimi predavanji za slovenske sodnike. Bistveno drugače pa je pri pripravljenosti za vlaganje predlogov za predhodno odločanje, kjer je sodstvo kot celota sicer daleč od zadržanosti, značilne za prva leta, vendar veliko večino predlogov vložita najvišji sodišči v državi, torej ustavno in vrhovno. Sodišča nižjih stopenj skušajo to nadomestiti z evropsko skladno razlago pravnih norm, če to ni mogoče, pa jim je očitno še vedno bližja »domača« pot, torej zahteva za presojo ustavnosti. Poseben fenomen se kaže na upravnopravnem področju, kjer so številne evropske pravne norme prenesene s podzakonskimi akti. Zakonitost teh aktov je lahko v konkretnih primerih predmet sodne presoje v upravnem sporu, kar daje Upravnemu sodišču Republike Slovenije dodatno orodje – in s tem seveda tudi odgovornost – za zagotavljanje evropsko skladnega delovanja pravnega sistema, pač v skladu z znano krilatico, da je nacionalni sodnik hkrati tudi sodnik Unije.

² Sodba Upravnega sodišča I U 1075/2013, dostopna na <http://sodnapraksa.si>.

³ Med letoma 2008 in 2011 je bilo v okviru projekta pri Službi vlade RS za zakonodajo prevedenih več kot 800 najpomembnejših odločb Sodišča EU iz obdobja pred letom 2004.

Prva predloga za predhodno odločanje smo dočakali šele leta 2009, torej pet let po vstopu Slovenije v EU. V tistem od njiju, ki ga štejem za posebej značilnega za obdobje, je šlo za precej tehnično vprašanje interpretacije pojma preprečevanja inšpekcijskega pregleda v zvezi s kmetijskimi subvencijami,⁴ predlog upravnega sodišča pa je bil obsežen in zelo podrobno pripravljen. Sodišče EU je predlog sprejelo, tako da ni dvoma, da je res šlo za pomembno vprašanje razlage evropskega prava, vendar pa ob branju sodbe upravnega sodišča v tej zadevi⁵ ni mogoče mimo vtisa, da odgovor Sodišča EU ni imel posebno pomembnega vpliva na rabo prava niti v slovenskem, kaj šele v evropskem prostoru. Med zgodnjimi predlogi za predhodno odločanje je najti še več podobnih, namreč zapletenih in tehnično zahtevnih, vendar brez širšega odmeva oziroma vpliva na razlago prava. Ob vsem spoštovanju do kolegic in kolegov, ki so si naložili to breme – ali pa prav iz tega spoštovanja – je treba pripomniti, da so ti zgodnji predlogi z vso svojo večplastnostjo in obsežnostjo vsaj v enaki meri kot potrebo po avtoritativni razlagi evropskega prava izkazovali tudi voljo po preseganju ustaljenega načina razmišljanja, ki je bilo predstavljeno na začetku prispevka.

Da je to »prebijanje« s časom prineslo odlične rezultate, kažejo že statistični podatki. Od leta 2009 do danes je bilo vloženih 35 predlogov za predhodno odločanje, od tega so jih redna sodišča vložila 29, postala pa ustavno sodišče in državna revizijska komisija, ki ji Sodišče EU priznava status sodišča v smislu drugega odstavka 267. člena PDEU. Samo v prvi polovici leta 2021 je bilo vloženih šest novih predlogov,⁶ pri katerih pa se kaže še ena slovenska značilnost, da te predloge daleč najpogosteje vlaga vrhovno sodišče, prvostopenjskih sodišč pa med vlagatelji praktično ni mogoče zaslediti. Ocena kakovosti teh predlogov je seveda neizogibno subjektivna, na podlagi solidne seznanjenosti s prakso Sodišča EU pa sem prepričan, da so v veliki večini odlični glede jasnosti, temeljitosti in tehtnosti. Kakšen je lahko doseg dobro sestavljenega predloga se je tudi pokazalo že zgodaj, z vprašanjem, ali je kmetijski traktor v skednju, kjer se uporablja kot delovni stroj in ne kot vozilo v cestnem prometu, za potrebe zavarovanja še vedno treba šteti za vozilo v cestnem prometu.⁷ V tem primeru je bila odločitev Sodišča EU res odločilna, in to ne le v konkretni zadevi, temveč tudi za nadaljnji razvoj sodne prakse v več evropskih državah.

⁴ Predlog Upravnega sodišča v zadevi U 1170/2007, dostopen na <http://sodnapraksa.si>.

⁵ Sodba v isti zadevi, prav tako dostopna na <http://sodnapraksa.si>.

⁶ Ob primerjavah teh števil z letnim pripadom Sodišča EU je treba seveda upoštevati velikost države.

⁷ Predlog Vrhovnega sodišča RS v zadevi II Ips 415/2011, dostopen na <http://sodnapraksa.si>.

Danes lahko zatrdimo, da je najmanj pogled v smeri prakse Sodišča EU integralen del sodnega odločanja v Sloveniji. V vseh (sodnih) okoljih, v katerih sem deloval v zadnjih nekaj letih, je bila v pomembnih zadevah predstavitev prakse Sodišča EU vključena v poročilo o zadevi na enak način kot analiza nacionalne sodne prakse, ob polnem zavedanju, da je to najkrajša pot do rešitve marsikaterega pravnega vprašanja. Tudi vložitev predloga za predhodno odločanje je postala skoraj rutinsko opravilo, ki je lahko včasih celo preprostejše od »domače« poti na ustavno sodišče, včasih pa seveda tudi edina možnost, če ne želimo preveč »hoditi po robu« glede dosega lastne razlage evropskega prava. Vse to se odraža tudi v zadnjem – in tudi sicer najnovejšem – predlogu za predhodno odločanje, ki ga omenjam v tem prispevku.⁸ Gre za vprašanje skladnosti nacionalne ureditve s pravnim redom EU v delu, ki v posebnem postopku prepoveduje sklicevanje na nova dejstva in dokaze že od sorazmerno zgodnje stopnje postopka naprej. Sicer vnovič opozarjam, da je moj pogled na ta predlog izrazito subjektiven, vendar pa sem prepričan, da je njegova razlika od zgodnejših predlogov očitna: je sorazmerno kratek in jasen, sklicuje se na obstoječo prakso Sodišča EU in določno pove, zakaj ta praksa po mnenju sodišča ne rešuje zastavljenega vprašanja. Tudi to vprašanje je že na prvi pogled zastavljeno tako, da bi odgovor nanj moral bistveno prispevati k rešitvi zadeve.

Kot zaključek lahko predvsem ponovim uvodno tezo, da namreč korenita sprememba pravnega sistema nikoli ne more pomeniti le formalnega dejanja, temveč kompleksen postopek. To se je jasno pokazalo skozi odnos slovenskih sodišč do rabe sodne prakse Sodišča EU, ki je bila najprej – kljub polni formalni integraciji – zavrnjena kot nekaj tujega in nezdružljivega z našim pravnim sistemom. Ko so se sodišča znašla v povsem novi pravni pokrajini, so kažipoti v obliki nasvetov in izkušenj kolegov iz »starih« držav članic sicer pomagali pri prvih korakih, vendar je bilo treba za to, da bi ti koraki vodili k smiselnemu cilju, uhoditi lastno pot. To pa je bilo mogoče šele tedaj, ko je bilo evropsko pravo s časom, s prihodom mlajših generacij in prek problemov iz prakse sprejeto ne le v pravni sistem, temveč tudi v način razmišljanja in odločanja na sodiščih. S tem v zvezi je mogoče ugibati še precej naprej, da je namreč prav zgled Sodišča EU in njegove razlage prava znatno prispeval k oddaljevanju slovenskega pravniškega in še posebej sodniškega razmišljanja od pretiranega normativizma, v smeri samostojne in ustvarjalne razlage pravnih norm. Vendar pa je to še ena tema, ki bistveno presega domet tega prispevka.

⁸ Predlog Vrhovnega sodišča RS v zadevi X Ips 51/2021, dostopen na <http://sodnapraksa.si>.



Pravo EU v ustavnosodni presoji¹

dr. Matej Accetto

sodnik na Ustavnem sodišču RS

Med pravom in jezikom obstaja tesna, a tudi zahtevna vez: tesna zato, ker je jezik ključno orodje prava; zahtevna pa zato, ker to orodje samo po sebi ni najbolj prikladno za doseganje osrednjih ciljev pravnega urejanja. Pravo namreč stremi k čim bolj jasnemu okviru oblastnega urejanja, ki naj čim bolj predvidljivo in dosledno ureja upoštevna pravna razmerja ter zagotavlja enako obravnavo tistih, ki jih naslavlja; jezik pa je po svoji naravi pogosto nejasen, nedoločen, pomensko dvoumen. Zato se izziv iskanja ustrezne oziroma (z vidika ustavnosodne presoje) ustavno dopustne presoje pogosto ne konča na stopnji oblikovanja predpisov, temveč šele na stopnji njihove uporabe, ki nujno zahteva tudi njihovo razlago.²

Pomen razlage pravnih besedil in ustaljenih metod razlage (predvsem nemara jezikovne, sistematične, namenske in zgodovinske razlage) je dobro znan in ga tu ni treba podrobneje povzemati. Referat je tako namenjen predvsem temu, da pomen razlage – in upoštevnost primerjave pravnih institutov v različnih pravnih jezikih – oriše na nekaj povednih zadevah, ki jih je v zadnjih letih obravnavalo Ustavno sodišče.

Pred leti je vrhovno sodišče na Ustavno sodišče naslovilo zahtevo za oceno ustavnosti drugega odstavka 287. člena Kazenskega zakonika, ki kot kaznivo dejanje opredeljuje objavo osebnih podatkov mladoletne osebe v sodnem, upravnem ali drugem postopku.³ Predlagatelj je menil, da je ta določba v neskladju z načelom določnosti, saj dopušča dve zelo različni razlagi glede vprašanja, ali naj se kaznivost nanaša le na

¹ To je kratka pisna različica referata na Slovenski pravni konferenci 18. novembra 2021, ki pa mestoma odkazuje na moje druge razprave, kjer so posamezna vprašanja obdelana podrobneje.

² Več o tem v M. Accetto, »Pravo polje, jezik na njem kramp, lopata? Razmislek o pomenu in problemu jezika kot orodja prava«, v M. Jemec Tomazin, K. Škrubelj in G. Strban (ur.), *Pravna terminologija: v zgodovini, teoriji in praksi*, GV Založba (zbirka Pravna obzorja), Ljubljana 2019, str. 407–434.

³ Besedilo te določbe se v celoti glasi: »Kdor objavi osebne podatke mladoletne osebe, ki je udeleženec v sodnem, upravnem ali v kakršnemkoli drugem postopku, ali objavi druge informacije, na podlagi katerih bi bilo mogoče prepoznati njegovo identiteto, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do 3 let.«

protipravno objavo ali pa na vsakršno objavo podatkov mladoletnika: jezikovna in (v skladu z načelom največje koristi otroka) namenska razlaga naj bi kazali na slednjo možnost, sistematična razlaga (ob upoštevanju umestitve te določbe med kazniva dejanja zoper pravosodje) pa v smer razlage, da je kazniva le »neupravičena« objava. Ko je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo,⁴ je s tem tudi znova potrdilo pomen in potrebnost razlage vsake, navidezno še tako – jezikovno – jasne določbe oziroma predpisa. Zahteva predlagatelja je pokazala, da določba dopušča dve razlagi, med katerima je že predlagatelj sam kot ustrežnejšo ali celo edino ustavnoskladno prepoznal eno izmed njiju. Da je bila to sistematična razlaga, in ne tista, h kateri sta kazali jezikovna in namenska razlaga, pa je nemara še dodatno poudarilo, da med različnimi metodami razlage ne obstaja že nekakšno apriorno hierarhično razmerje, pri katerem bi ene samodejno prevladale nad drugimi.

Podoben primer težavnega iskanja pomena, pri katerem je bilo tudi Ustavno sodišče razdvojeno, je zadeva U-I-483/20.⁵ V tej zadevi je bilo ključno vprašanje, ali se v določbi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije, po kateri referendumu ni dopustno razpisati »o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč«, besedna zveza »nujni ukrepi« nanaša na (le) *neizogibno potrebne* ali na (tudi) *časovno neodložljive* ukrepe. Glede na temo sekcije dodajam, da je bila razlaga upoštevne določbe v tej zadevi sicer v celoti osredotočena na slovensko ubeseditiv v ustavi – da pa vendarle ni zanemarljivo, da slovenski izraz »nujen« pravzaprav ustreza dvema različnima izrazoma v tujih jezikih, od katerih eden izraža pomen neizogibne potrebnosti (angleški *necessary*, nemški *notwendig*, francoski *nécessaire*), drugi pa pomen časovne neodložljivosti (angleški *urgent*, nemški *dringend*, francoski *urgente*).⁶

Zadeva, v kateri se je še bolj neposredno izrisal tudi pomen primerjave različnih pravnih jezikov, pa je bila zadeva Up-371/19, v kateri je šlo za presojo vsebine pogodbe, ki je bila sklenjena v angleškem jeziku in je od kupca predvidevala plačilo dveh zneskov, poimenovanih *first deposit* in *second payment*. Prvi znesek je kupec poravnal, nato pa je (pred slovenskimi sodišči) potekal spor o tem, ali je plačilo tega zneska, ki je bil v angleščini opredeljen kot *first deposit*, pomenilo plačilo *are*. Redna

⁴ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-92/15 (*»Objava podatkov mladoletnika«*) z dne 14. 9. 2017.

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-483/20 (*»Financiranje slovenske vojske«*) z dne 1. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 64/21), ki ji je dodanih tudi več ločenih mnenj.

⁶ Ob tem je mogoče dodati, da prevod slovenske ustave v angleščino, kakršen je med drugim dostopen na spletni strani Ustavnega sodišča, v presojani določbi prve alineje drugega odstavka 90. člena ustave uporablja besedno zvezo »urgent measures« – glej besedilo, dostopno na <<https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>>.

sodišča so presodila, da ta znesek ni bil nedvoumno označen kot ara, pri čemer so se oprla tudi na prevode treh sodnih tolmačev, od katerih sta dva to besedno zvezo prevedla kot »prvi depozit«, eden pa kot »prvi polog«. Ustavno sodišče je v svoji odločbi poudarilo, da je v takih primerih odločilen jezikovni, vsebinski pomen spornega pogodbenega določila v angleškem jeziku, ker je to jezik, v katerem je bila pogodba sklenjena, s tem pa tudi v izvorni pravni terminologiji tega jezika kot sredstva za pravno sporazumevanje.⁷

Zgornje zadeve so lahko kratek oris pomena jezika in določene vrste izzivov, ki jih lahko tudi za pravo prinaša sobivanje različnih jezikov in pravnih terminologij. Tovrstne izzive vsekakor pozna tudi Evropska unija, ki jezikovno temelji na načelni in dejanski enakovrednosti 24 uradnih jezikov, med njimi tudi slovenskega jezika. To za delovanje EU pomeni dodatni izziv pri snovanju evropske zakonodaje, pa tudi pri zagotavljanju sodnega varstva neposredno pred Sodiščem EU ali pri sodelovanju z nacionalnimi sodišči.⁸

Ustavno sodišče pravo EU sprejema kot upošteveno pravno ureditev, ki mora tudi v slovenskem pravnem redu učinkovati v skladu s pravno ureditvijo te organizacije oziroma politične tvorbe. Zaradi posebne vloge Ustavnega sodišča v slovenski ustavni ureditvi in narave zadev pravo EU sicer praviloma ni v ospredju presoje v konkretnih zadevah, prav tako – in glede na temo te sekcije še pomembneje – pa v praksi tudi ne povzroča posebnih težav z vidika sobivanja prava EU (in slovenske pravne ureditve) v različnih jezikovnih različicah. V postopkih odločanja o ustavnih pritožbah je pravo EU tako pogosto upošteveno predvsem pri presoji, ali so redna sodišča določeni vidik prava EU prezrla oziroma ga niso ustrezno upoštevala, na primer glede obveznosti predložitve vprašanja v predhodno odločanje Sodišču EU.⁹ Tudi tovrstni kontroli lahko sicer meje postavljajo meje pristojnosti Ustavnega sodišča oziroma procesnih predpostavk za dostop do njega.¹⁰ Poleg tega pa je pravo EU prisotno tudi v postopkih presoje določb slovenske zakonodaje, kadar in kolikor je upošteveno, ter prek učinkovanja temeljnih načel prava EU, ki jih je tudi Ustavno sodišče v svoji presoji že

⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-371/19 z dne 18. 6. 2020 (odl. US XXV, 39), pri kateri pa ustavno sodišče prav tako ni bilo soglasno in ki ji je prav tako dodanih več ločenih mnenj.

⁸ Za več o tem glej na primer M. Accetto, »Pravno prevajanje in večjezična ureditev: Med verodostojnostjo besedila in avtoriteto prevajalca«, v N. Ledinek, M. Žagar Karer in M. Humar (ur.), *Terminologija in sodobna terminografija* (Založba ZRC, ZRC SAZU, 2009), str. 281–290, zlasti str. 286–289.

⁹ Za eno od tovrstnih zadev, v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev te dolžnosti, glej odločbo ustavnega sodišča št. Up-561/15 (*Dodič*) z dne 16. 11. 2017 (odl. US XXII, 32).

¹⁰ Glej na primer sklep Ustavnega sodišča št. U-I-157/16, Up-729/16, Up-55/17 z dne 19. 4. 2018 (Uradni list RS, št. 32/18, in odl. US XXIII, 5) o nezmožnosti Evropske centralne banke, da vloži ustavno pritožbo, kadar deluje v vlogi oblastne institucije.

prepoznalo kot notranja ustavnopravna načela, zavezujoča z ustavo.¹¹ Po njeni uveljavitvi so bile v zadnjih dvanajstih letih v več zadevah upoštevne tudi določbe Listine EU o temeljnih pravicah.¹²

Prav z listino se lahko sklepno vrnemo k mislim iz uvoda tega referata. Listina je namreč tudi na ravni EU poleg pomembne novosti »ustavnega« kataloga temeljnih pravic vnesla nekaj novih terminoloških izzivov. Po eni strani zdaj te v listini izrecno zapisane pravice sobivajo s temeljnimi pravicami, ki jih je kot del nezapisanega prava že prej v svoji sodni praksi razvijalo Sodišče EU. Po drugi strani pa je uvedla še novo – in ne v celoti izčiščeno – razlikovanje med določbami, ki določajo pravice, in tistimi, ki opredeljujejo načela, zaradi česar lahko danes o pravnih načelih v pravu EU govorimo kar v štirih različnih in delno prekrivajočih se kontekstih: kot sredstvu za zapolnjevanje pravnih praznin; o nezapisanih splošnih pravnih načelih kot merilu veljavnosti sekundarne zakonodaje EU (ki so pomembno v pravo EU vnesla tudi človekove pravice); o vlogi temeljnih načel – danes deloma terminološko preobraženih v temeljne vrednote – kot gradnikov ustavne podobe EU; ter o načelih kot eni izmed dveh vrst določb Listine EU o temeljnih pravicah.¹³ To terminološko prekrivanje verjetno ne bo prinašalo novih »prevajalskih« rešitev za delovanje Ustavnega sodišča; je pa vendarle še ena ponazoritev trajne obveznosti (evropskega in domačih) sodišč, da so ob uporabi pravnih institutov oziroma pravnih izrazov nenehno pozorna tudi na ustrezno razlago njihovega pomena.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in odl. US XX, 12), 14. točka obrazložitve.

¹² O tem glej M. Accetto, »Trials, Tributes and Tribulations: The EU Charter before the Slovenian Courts«, v M. Bobek in J. Adams-Prassl (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights in Member States* (Hart, 2020), str. 305–318.

¹³ Za več o tem glej M. Accetto, »Pomen (splošnih) pravnih načel v pravu Evropske unije«, v M. Pavčnik in A. Novak (ur.), *Razlagalni pomen pravnih načel* (ZRC SAZU, 2020), str. 49–68.



Lahko berljiva Ustava Republike Slovenije

Živa Jakšič Ivačič

avtorica »Lahko berljive Ustave Republike Slovenije«

- Uvod

14. člen Ustave Republike Slovenije določa, da so v Sloveniji »zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino«. Po drugi strani pa je Odbor za pravice invalidov (2018, str. 2) zaskrbljen zaradi nezadostnosti politik in ukrepov, ki bi se osredotočale na vzpostavljanje enakosti in zaščito invalidov pred vsemi oblikami diskriminacije. To še poudarjeno velja v primeru državljanov z motnjami v duševnem razvoju, tako članov večinskega naroda kakor tudi članov narodnih manjšin, saj so vse prepogosto prikrajšani za informacije o zadevah, ki zadevajo njihovo življenje in skupnost, v katerih živijo. Prikrajšanih zato, ker je izkušenj pri prirejanju zahtevnejših vsebin v čitljivo in razumljivo obliko relativno malo, in zaradi v večinski družbi prevladujočega mnenja, da »tako ali tako ničesar ne razumejo in ne vedo«.

Izziv, ki ga pomenijo navedene okoliščine oziroma vzvodi diskriminacije ljudi z motnjami v duševnem razvoju, so sprejeli člani študentske sekcije Društva specialnih in rehabilitacijskih pedagogov Slovenije, ki so sestavili interdisciplinarno skupino strokovnjakov in predstavnikov ciljne skupine oziroma bralcev z motnjami v duševnem. Skupina je po petih letih uspešno sklenila svoje prostovoljno delo.

- Pomen dostopnosti pravnih dokumentov: Zakaj brez mene? Ne brez mene, prosim!¹

Zaskrbljenost Odbora za pravice invalidov (2018, str. 1) zaradi vztrajanja Slovenije pri pokroviteljskem pristopu v zvezi z invalidi je še posebej upravičena pri invalidih z

¹ Naslov smo prevzeli po knjigi z enakim naslovom, in sicer Lačen, M. 2016. Zakaj brez mene? Ne brez mene, prosim!; stališča do oseb z motnjo v duševnem razvoju (tudi druga posebnost in drugačnost se lahko ogleda v tem). Ljubljana, Zveza Sožitje – zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije.

motnjami v duševnem razvoju, saj so ti prav zaradi njihove zapostavljenosti na področju dostopnosti do informacij prikrajšani za samozagovorništvo pri uveljavljanju pravic in vključevanju v družbo.

Samozagovorništvo je zmožnost posameznika, da govori v svojem imenu oziroma učinkovito komunicira, zagovarja svoje interese, potrebe in pravice (Hourston, 2011; Van Reusen idr., 2015). Samozagovorništvo opolnomoči osebe za aktivno državljanstvo, kjer postanejo sami svoji zastopniki pri nosilcih družbene moči. Samozagovorniki opozarjajo, da so samozagovorniške veščine nujno potrebne, saj *»drugi ljudje oblikujejo odločitve namesto nas, z nami se ne pogovarjajo, pogosto nas za mnenje niti ne vprašajo«* (Pfeiffer, 2017). Razumevanje pravic in obveznosti posameznika je pomemben del samozagovorništva, ki ga lahko dosežemo z razumevanjem predpisov, ki jih določajo (Pfeiffer, 2017; Test idr., 2005).

Predpisi so v Sloveniji napisani na način, ki pomembno zmanjšuje njihovo dostopnost za številne pravno laične bralce, ne samo za osebe z motnjami v duševnem razvoju. Pri tem pa Dougan (2019, str. 66) v svoji razpravi o dostopu do sodnega varstva ljudi z motnjami v duševnem razvoju predlaga razmislek »o možnosti uporabe t. i. lahkega branja (*easy read*), katerega namen je besedila in informacije zapisati jasno berljivo, kar osebam z motnjo v duševnem razvoju omogoči njihovo razumljivost in dostopnost (na primer uporaba krajših povedi, izogibanje tujkam, ustrezne oblikovne prilagoditve in podobno). S tem se pridružuje opozorilom pravnih strokovnjakov v tujini, ki že več let poudarjajo pomembnost uporabe preprostega jezika za komunikacijo pravnih vsebin z javnostjo, saj ta zagotavlja jasnost in omogoča vladi, da komunicira na način, ki ga državljani brez težav razumejo (Blank in Osofsky, 2017). Profesorja prava Blank in Osofsky (2017) zagovarjata uporabo načina, ki ga imenujeta »simplicity«, pri komuniciranju pravnih informacij, namenjenih javnosti. »Simplicity« razlagata kot umetnost poenostavljanja informacij do njihovega bistva ali kot navajanje le bistvenih podrobnosti. »Simplicity« v pravnih dokumentih pomeni, da vlada zakone razloži jasno in preprosto, ne da bi poudarila njihovo temeljno zapletenost ali zmanjšala zapletenost vsebine z uporabo formalno pravnih izrazov (prav tam).

- Kaj je lahko berljiva Ustava Republike Slovenije?

Lahko berljiva Ustava Republike Slovenije vsebuje vse informacije in člene izvirnega besedila ustave, ki pa so zapisani tako, da jih bralci s slabšimi bralnimi sposobnostmi in izkušnjami lahko preberejo in tudi razumejo. Številni tuji in domači avtorji opredelitev lahkega branja (Freyhoff, 1998; Rot, 2016; Haramija in Knapp, 2019) se strinjajo, da je

lahko branje metoda, s katero informacije vsebinsko in oblikovno zapišemo tako, da jih ciljna javnost lahko bere in razume. Ali je informacija lahko berljiva in razumljiva, lahko povedo le bralci oziroma predstavniki ciljne skupine, kateri je informacija primarno namenjena. Zato je pomembno, da so ti aktivno vključeni v proces prirejanja. Ker pa imajo bralci različne bralne sposobnosti, izkušnje, znanja in interese, je nemogoče oblikovati informacijo tako, da bo ustrezala prav vsem. Zato je pomembno, da pri prirejanju informacij v lahko branje upoštevamo smernice, ki vsebujejo nasvete, kako oblikovno, vsebinsko in jezikovno zapisati informacijo, da bo razumljiva in lahko berljiva. Prve smernice za slovenski, italijanski in madžarski jezik so bile oblikovane v krovni organizaciji Evropejcev z motnjami v duševnem razvoju in njihovih družin Inclusion Europe.² Pozneje je Zavod RISA skupaj s partnerji v projektu LAHKO JE BRATI izdal priročnik za pripravo lahko berljivih informacij (2019), ki informacije za vse (2012) med drugim nadgradi s posebnimi smernicami za prilagajanje literarnih besedil v lahko branje.

- Komu je lahko berljiva Ustava Republike Slovenije namenjena?

Demokratska pravica je imeti dostop do informacij v obliki, ki je človeku razumljiva. Imeti možnost in sposobnost branja močno poveča človekovo samozavest, ki z branjem razširja svoj pogled na svet in tako lažje prevzema nadzor nad svojim življenjem, kar znatno vpliva tudi na kakovost življenja. Zato je ključno, da osebam, ki imajo težave z branjem in razumevanjem, zagotovimo dostopne informacije v prilagojeni (lahko berljivi in razumljivi) obliki (Jakšič Ivačič idr., 2018 in 2019).

Ustava Republike Slovenije je krovni pravni dokument države, ki ureja vse najpomembnejše pravice in obveznosti. Pri branju in razumevanju vsebine ustave pa številni, ki imajo težave z branjem in razumevanjem prebranega, naletijo na ovire, ki jih samostojno oziroma s podporo ne zmorejo premostiti.³ Med temi zaradi kompleksnosti in pogostosti pridruženih motenj najtežje do informacij dostopajo bralci z motnjami v duševnem razvoju. Pri osebah z motnjami v duševnem razvoju gre za motnje, za katere je značilna pomembna omejitev tako intelektualnega delovanja kakor tudi prilagojenega vedenja, ki se kaže v pojmovnih, socialnih in praktičnih

² Informacije za vse: [Evropska pravila za pripravo informacij v lahko berljivi in razumljivi obliki](#)
Informazioni per tutti: [Linee guida europee per rendere l'informazione facile da leggere e da capire per tutti](#)
Információ mindenkiért: [A könnyen érthető kommunikáció európai alapelvei](#)

³ To so na primer osebe z disleksijo in drugimi bralnimi težavami, osebe z motnjami avtističnega spektra, osebe z motnjo pozornosti, osebe, ki izgubijo sluh, preden se razvije govor, oziroma prelingvalno gluhe osebe, osebe z motnjami v duševnem razvoju, osebe, ki imajo omejeno jezikovno znanje (na primer tujejezični priseljenci), in osebe, ki imajo omejeno znanje branja (na primer slabi bralci) (International Federation of Library Association and Institutions, 2010).

spretnostih prilagajanja. Motnje se pojavijo pred osemnajstim letom starosti (Jurišić, b. d.). Natančnega števila oseb z motnjami v duševnem razvoju v Sloveniji nimamo, je pa delež teh oseb po ocenah Svetovne zdravstvene organizacije (2011) med prebivalstvom na svetovni ravni od enega do treh odstotkov ljudi z motnjami v duševnem razvoju. Ker v Sloveniji ne vodimo registra teh oseb, ocenjujemo, da jih med nami živi okoli 50.000, od tega jih je velika večina (80 odstotkov) oseb z lažjo motnjo, okoli 8.000 pa jih ima zmerne, težje, težke in kombinirane motnje v duševnem (in telesnem) razvoju ter ima status invalida po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (2018).

- Sprejetje lahko berljive Ustave Republike Slovenije v slovenski javnosti

Pokazalo se je, da je potreba po dostopnih temeljnih pravnih informacijah veliko večja, kakor smo se avtorji in soustvarjalci lahko berljive Ustave Republike Slovenije sploh zavedali. Zelo nas je razveselilo, da »naša« lahko berljiva Ustava Republike Slovenije ni zaživela samo v skupinah bralcev, ki imajo težave z branjem in/ali razumevanjem prebranega. Toplo sta jo sprejela tudi širše prebivalstvo in pravna stroka.. Hitro je našla svoje mesto v učilnicah za učence vseh starostnih obdobij in bralnih sposobnosti, v zavodih za prestajanje kazni, v javni upravi, na ministrstvih, v uradih Varuha človekovih pravic in Zagovornika načela enakosti, knjižnicah, na pravnih fakultetah, v odvetniških pisarnah in podobno. Pomembna je tudi potrditev red. prof. dr. Igorja Kavčiča, univ. dipl. pravnika, ki na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani predava ustavno pravo. Dr. Kavčič priredbo Ustave Republike Slovenije v lahko branje vidi kot simbolno dejanje, saj se »ustavi noben državljan ne more izogniti, ker je to najvišje pravno vodilo in družbena pogodba, kjer se dogovorimo, kar je za nas ključno, kaj bomo spoštovali in kaj bomo prepustili svobodi posameznika. Zato je Ustava Republike Slovenije pomembnejša, kakor se marsikomu, ki ni pravnik in se s tem ne ukvarja, zdi.« (Lipovšek, 2021). Tudi Ustavno in Vrhovno sodišče Republike Slovenije sta lahko berljivo in razumljivo Ustavo Republike Slovenije prepoznala za pomemben dokument in jo objavila na njuni spletni strani (2021).

- Postopek prirejanja Ustave Republike Slovenije v lahko berljivo obliko

Prirejanje ustave je potekalo v treh fazah: priprava, prirejanje in pregledovanje (Jakšič idr., 2021). V fazi priprave smo določili ciljno skupino bralcev, za katere primarno prirejamo informacije, sestavili interdisciplinarno strokovno skupino ter s pomočjo vseh sodelujočih načrtali strukturo knjige ter način dela. V tej fazi smo se sporijemali z veliko izzivi in dilemami, saj takrat še ni bilo slovenskega pravnega dokumenta, ki bi bil v celoti, torej z vsemi informacijami izvirnika, prirejen po metodi lahkega branja. Zato tudi

ni bilo mogoče najti zgledov in izkušenj prirejevalcev in drugih strokovnjakov, kako se lotiti priredbe pravnih dokumentov. Da bi bilo delo dobro dokumentirano in tako v pomoč drugim prirejevalcem ter razvoju strokovnega področja, smo med procesom vse izkušnje in pridobljena znanja skrbno zapisovali in objavljali v strokovnem tisku (Jakšič Ivačič idr., 2018).

Faze prirejanja posameznih členov so bile vse enako strukturirane. Vsak člen je priredil član študentske sekcije Društva specialnih in rehabilitacijskih pedagogov Slovenije, tj. študent specialne in rehabilitacijske pedagogike na Pedagoški fakulteti Univerze v Ljubljani. Nato so priredbo člena pregledali in komentirali drugi člani interdisciplinarnestrokovne skupine. V skupini sta bila poleg študentov še dva senjorja, dolgoletna člana društva Sožitje, katerih naloga je bila zagotavljanje ustreznosti prirejanja po pravilih lahkega branja in pravne ustreznosti prirejenih besedil.

Ko so se člani uskladili glede priredbe posameznih členov, razlage in seznamov težjih besed, so bili ti poslani v presojo testnim bralcem z motnjami v duševnem razvoju, uporabnikom Varstveno-delovnega centra Želva Ljubljana. Vsak teden smo se s skupino devetih testnih bralcev in strokovnima sodelovkama varstveno delavnega centra sestajali ter preverjali razumljivost in oblikovno dostopnost priredb. Ker pogosto rešitve, ki so jih predlagali strokovnjaki, niso bile po volji testnih bralcev, je bilo potrebno veliko dela, prilagajanja in iskanja kompromisov, da je besedilo pravno ustrezno, lahko berljivo in hkrati tudi bralcem razumljivo.

- Dodana vrednost prirejanja

Izkazalo se je, da so se testni bralci prvič zares srečali s temami, kakor so človekove pravice, temeljne svoboščine, nedotakljivost življenja, enako varstvo pravic, pravica do osebnega dostojanstva in varnosti in podobno. V pogovorih, namenjenih preskusnemu branju posameznih členov, so imeli možnost izraziti svoje življenjske izkušnje, izkušnje svojih bližnjih in druge javne dogodke, za katere so slišali oziroma so jih prebrali v novicah. Ti pogovori so jim tako omogočili širše razumevanje sveta okoli njih in s tem aktivnejše vključevanje v delovanje družbe ter uveljavljanje svojih pravic in razumevanja svojih dolžnosti.

Sodelovanje s testnimi bralci v procesu prirejanja Ustave Republike Slovenije je pokazalo, kako pomembne so zanje dostopne in razumljive informacije in kako močan vpliv lahko imajo na njihovo samozavest, samopodobo in samozagovorniške veščine. Kakor je na enem izmed srečanj povedala strokovna sodelavka iz Varstveno-delovnega centra Želva: *»Z njimi se nihče ne pogovarja o odraslih temah. Čudovito je*

videti, kako se odzivajo na pogovore in kako znanje, ki ga pridobijo, uporabijo tudi v svojem osebnem življenju» (Jakšič Ivačič idr., 2019).

- Lahko berljiva Ustava Republike Slovenije kot netržno blago

Hkrati s procesom finalizacije lahko berljive Ustave Republike Slovenije smo prirejevalci pri različnih ministrstvih, uradih in organizacijah iskali finančno podporo za oblikovanje in tisk izdelka v knjižni obliki, vendar pri tem nismo bili uspešni. Delo v obsegu 10.000 ur in vrednosti 120.000 evrov (po tarifi za študentsko delo), ki ga je opravilo 34 članov interdisciplinarne skupine, je bilo v celoti prostovoljno. Vendar to skupini ni vzelo poguma, saj so moralno podporo našli pri ambasadorjih lahkega branja in svetovalcih predsednika republike Vlasti Nussdorfer in akad. dr. Boštjanu Žekšu, ki sta predstavnike soustvarjalcev knjige večkrat sprejela ter jim nudila nasvete in podporo v procesu prirejanja. Na koncu je stroške oblikovanja in tiskanja prevzela Zveza Sožitje, ki je ob podpori Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij – FIHO lahko berljivo Ustavo Republike Slovenije v knjižni obliki tudi izdala. Ker si že od začetka prizadevamo, da bi bila ustava dostopna vsem, smo jo izdali v dveh različicah in dveh oblikah – z malimi in velikimi tiskanimi črkami ter v fizični in elektronski obliki. Da pa bo lahko berljiva Ustava Republike Slovenije resnično dostopna prav vsem, smo se odločili, da ne sme postati tržno blago. Tako je v tiskani obliki dostopna v številnih knjižnicah in šolah ter zavodih za otroke s posebnimi potrebami. Lahko pa si jo vsak tudi natisne, saj je elektronska različica prosto dostopna na spletni strani zveze v zavihku LAHKO BRANJE (<https://www.zveza-sozitie.si/lahko-berljiva-ustava.html>).

Literatura

Blank, J. D. in Osofsky, L. (2017). Simplicity: Plain language and the Tax law. *Emory Law Journal*, 66(2), 189–264.

Dougan, F. (2019). Učinkovit dostop do sodnega varstva odraslih z motnjo v duševnem razvoju. V: Šelih A. (ur.), Novak B. (ur.) *Pravni in družbeni položaj oseb u motnjo v duševnem razvoju*. Ljubljana. Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Razred za zgodovinske in družbene vede: 55–67.

Freyhoff, G., Hess, G., Kerr, L., Tronbacke, B. in Van Der Veken, K. (1998). *Make it Simple: European Guideline for Production of Easy-to-Read Information for People with Learning Disability for authors, editor, information providers, translator and other interested persons*. https://ecommons.cornell.edu/bitstream/handle/1813/76527/Make_it_Simple.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Haramija, D. in Knapp, T. (2019). *Lahko je brati: Lahko branje za strokovnjake*. <http://www.lahkojebrati.si/Portals/1/Knjige/Lahko%20branje%20za%20strokovnjake.pdf>

Hourston, S. (2011). *Self-advocacy for people with learning disabilities: A guide for adult educators*. Vancouver: Literacy BC. <https://www.decoda.ca/wp-content/uploads/LD-Self-advocacy-Guide-FINAL-April-16-2011.pdf>

Informacije za vse: evropska pravila za pripravo informacij v lahko berljivi in razumljivi obliki (2012). https://www.zveza-sozitie.si/modules/uploader/uploads/news/files_news/INFORMACIJE.pdf

International Federation of Library Association and Institutions (IFLA). (2010). *Guidelines for easy-to-read materials*.

<https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/hq/publications/professional-report/120.pdf>

Jakšič Ivačič, Ž., Fricelj, N., Golob, N., Ošlak, M. in Kaiser, Š. (2019). Lahko branje: lahko berljive in razumljive informacije. V K. Černe (ur.), *Glas študentov: Prilagajanje za osebe s posebnimi potrebami znotraj učnega procesa v luči različnih znanosti in ved* (str. 58–65). <https://e-knjige.ff.uni-lj.si/znanstvena-zalozba/catalog/view/162/258/4147-1>

Jakšič Ivačič, Ž., Fricelj, N., Savelli, T. in Golob, N. (2021). Postopek prirejanja informacij z metodo lahkega branja na primeru prirejanja Ustave Republike Slovenije. *Sodobna pedagogika*, 72(128), 112–126.

Jakšič Ivačič, Ž., Kadunc, B., Mlakar, Š. in Schmid, Š. (2018). Dostopnost Ustave RS za ljudi z motnjami v duševnem razvoju – dileme in izzivi. *Slavia centralis*, 11(2), 263–275. <https://journals.um.si/index.php/slaviacentralis/article/view/913>

Jurišič, B. (b. d.). Motnje v duševnem razvoju. <https://www.zveza-sozitie.si/motnje-v-dusevnem-razvoju.3.html>

Konvencija o pravicah invalidov (2008). <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/Zakonodaja-ki-ni-na-PISRS/Kulturna-raznolikost/1c24133420/Konvencija-o-pravicah-invalidov.pdf>

Lahko je brati. (2019). <http://www.lahkojebrati.si/Portals/1/Knjige/Lahko%20je%20brati%20%20-%20Pravila.pdf>

Lipovšek, E. (2021). Ali država zame res poskrbi tako, kot je zapisano v Ustavi? Ustava Republike Slovenije v lahkem branju. <https://radioprvi.rtvsl.si/2021/05/ali-drzava-zame-res-poskrbi-tako-kot-je-zapisano-v-ustavi/>

Odbor za pravice invalidov (2018). *Concluding observations on the initial report of Slovenia*.

<https://undocs.org/CRPD/C/SVN/CO/1>

Pfeiffer, V. (2017). "Drugi ljudje oblikujejo odločitve namesto nas, z name se ne pogovarjajo, pogosto nas za mnenje niti ne vprašajo". MMC RTV SLO. Dostopno. <https://www.rtvsl.si/dostopno/clanki/669>

Ponesimo lahko berljivo Ustavo Republike Slovenije med ljudi. (24. 4. 2021). Nautilex.info.

<https://nautilexinfo.com/2021/04/24/ponesimo-lahko-berljivo-ustavo-republike-slovenije-med-ljudi/>

Rot, V. (2018). Pogovor z vodjo projekta in direktorico zavoda Risa Tatjano Knapp. <https://www.rtvsl.si/dostopno/clanki/999>

Test, D. W., Fowlerm, C. H., Wood, W. M., Brewer, D. M. in Eddy S. (2005). A conceptual framework of self-advocacy for students with disabilities. *Remedial and special education*, 1(26), 43–54.

United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2018). *Concluding observations on the initial report of Slovenia /CRDP/C/SVN/CO/1*.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/105/33/PDF/G1810533.pdf?OpenElement>

Ustava Republike Slovenije. (1991). *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1#>

Ustavno sodišče Republike Slovenije – Ustava (2021).

https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2021/05/Lahko_berljiva_Ustava_RS_male_tiskane.pdf

Van Reusen, A. K., Bos, C. S., Schumaker, J. B. in Deshler, D. (2015). *The self-advocacy strategy: for enhancing student motivation and self-determination: an education and transition planning process*. Lawrence, Kansas: Edge Enterprises.

Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Sodstvo Republike Slovenije (2021). Na sodišču: Ustava Republike Slovenije.

<https://nasodiscu.si/ustava-republike-slovenije>

WHO. (2011). *World Report on Disability 2011*. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/53067/retrieve>

Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI). (2018). *Uradni list RS*, št. 30/18.

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7808>



Izzivi uporabe prava EU v vsakdanjem življenju (primer iz prakse)

Ana Stanič, LL.M.

odvetnica pri E&A Law, London

Najprej bi se organizatorjem rada zahvalila za povabilo na to konferenco. V dodeljenih petnajstih minutah bom opisala štiri konkretne primere izzivov s področja prava EU, s katerimi se v vsakdanjem življenju v praksi soočajo posamezniki, podjetja in pravniki.

1. Izvajanje prava EU v državah članicah

Prvi izziv, o katerem bom spregovorila, govori o izvajanju prava EU v državah članicah EU. Konkretni primer, ki ga bom obravnavala danes, je prenos okoljske zakonodaje EU v nacionalno zakonodajo, predvsem izvajanje *Direktive 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (direktiva o spremembi)*¹ Direktiva je bila leta 2014 sprejeta med drugim tudi zato, da »se spodbudi odločanje in poveča pravna varnost«.²

V skladu s šestim odstavkom 4. člena te direktive je bila pristojnim organom držav članic naložena obveznost, da odločitev o tem, ali je presoja vplivov na okolje (PVO) pri določenih vrstah projektov potrebna, sprejmejo na podlagi rezultatov predhodnega preverjanja in v roku, ki ni daljši od 90 dni od datuma, ko je nosilec projekta predložil vse potrebne informacije. V skladu s petim odstavkom 8.a člena pa je bila tem organom naložena obveznost, da se končne odločitve glede soglasja za izvedbo sprejmejo »v razumnem času«.

Slovenija in nekatere druge države članice EU zgornjih obveznosti niso obravnavale kot obveznih. V okviru uradnega postopka za ugotavljanje skladnosti je bilo ugotovljeno, da je Slovenija te določbe v notranjo zakonodajo prenesla pravilno.

¹ Direktiva 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, UL L št. 124 z dne 25. 4. 2014, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0052&from=sl>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

² 36. odstavek direktive o spremembi direktive o presoji vplivov na okolje.

Vendar pa to še zdaleč ne drži.

Sama sem sodelovala že v številnih pregledih skladnosti pri prenosu energetske in okoljske zakonodaje EU v zakonodaje držav članic in menim, da so pregledi zelo bežni, zato v okviru teh postopkov ni mogoče ugotoviti, ali se pravo EU v praksi dejansko tudi izvaja. Tako so ti pregledi le pregledi izvajanja na papirju. Stanje je v resnici povsem drugačno, saj je štiri leta po tem, ko bi Slovenija in druge države članice EU morale prenesti direktivo o spremembi, povprečni čas, v katerem Agencija Republike Slovenije za okolje (ARSO) sprejme končno odločitev o soglasju za izvedbo, več kot štiri leta, čeprav slovenska zakonodaja, s katero se prenaša direktiva o spremembi, določa, da mora biti takšna odločitev sprejeta v šestih mesecih.

V Sloveniji vladi, energetskim podjetjem in nevladnim organizacijam (NVO) pogosto svetujem o zadevah s področja okoljske zakonodaje EU. Čeprav na področju okoljskega prava večina določb, če ne celo vse, izhaja z ravni EU, še vedno velja napačno prepričanje, da obstaja na eni strani pravo EU in na drugi nacionalno okoljsko pravo. To napačno prepričanje je prisotno tudi pri številnih sodnikih v Sloveniji, zato je zelo težko doseči pravilno izvrševanje okoljskega prava EU.

Neizvajanje zgornjih obveznih določb prava EU močno vpliva na podjetja, ki želijo izvajati projekte v Sloveniji, ne le z vidika zamud in pomanjkanja pravne jasnosti, temveč ker to zanje predstavlja tudi finančno breme. Namesto da bi zagotovila, da ARSO oziroma ministrstvo za okolje sprejemata odločitve v zahtevanem časovnem okviru, ki ga predvideva EU, slovenska vlada nadaljuje, po nepotrebnem, s spreminjanjem zakonodaje na način, ki spodkopava vlogo NVO in krši pravni red EU s področja okolja.

2. Vprašanje aktivne legitimacije/procesnega upravičenja za izpodbijanje odločitev/dejanj/predpisov institucij EU

Drugi izziv, o katerem bom govorila, so zelo omejeni razlogi za obstoj procesnega upravičenja za izpodbijanje odločitev in zakonodaje, ki jo sprejemajo institucije EU. Mislim, da se vsi strinjamo, da mora imeti vsak razvit pravni sistem tudi mehanizme za preverjanje zakonitosti lastnih predpisov in dejanj izvršilne veje oblasti. Za demokracijo in pravno državo je to ključnega pomena. A vendar na ravni EU ni tako. Vsaj zaenkrat še ne.

Že leta opazamo, da se večja število predpisov, sprejetih na ravni EU, prav tako se povečuje tudi število institucij in agencij, ki so ustanovljene na ravni EU. Kljub temu so

možnosti podjetij in posameznikov za izpodbijanje predpisov, odločitev in dejanj, ki jih sprejmejo institucije EU, zelo omejene.

V skladu s četrnim odstavkom 263. člena PDEU lahko »fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov«.

Povedano drugače to pomeni, da je procesno upravičenje fizičnih ali pravnih oseb podano v treh primerih, in sicer kadar gre za (i) akte, ki so naslovljeni nanje, (ii) akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in (iii) predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

Ta zelo omejujoča pravila glede procesnega upravičenja za izpodbijanje prava EU so težko združljiva z nacionalnimi zakonodajami držav članic glede procesnega upravičenja. Prav tako so tudi vedno težje združljiva s sodno prakso Sodišča EU v zvezi z načelom učinkovitega sodnega varstva pred nacionalnimi sodišči po 19. členu PEU.

Sklep Splošnega sodišča iz maja 2020 v *Nord Stream 2* zadevah T-526/19³ in T-530/19⁴ glede *Direktive (EU) 2019/692 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Direktive 2009/73/ES o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom* (direktiva o spremembi direktive o zemeljskem plinu)⁵ je primer izjemno ozke interpretacije procesne upravičenosti po 263. členu PDEU za sodni nadzor nad zakonodajnimi akti EU. Splošno sodišče je razsodilo, da se sprejeta direktiva o spremembi direktive o zemeljskem plinu ne nanaša neposredno na *Nord Stream 2*, saj (i) ima izpodbijana direktiva za *Nord Stream 2* pravne učinke le prek nacionalnih ukrepov za prenos direktive, in (ii) je imela Nemčija polje proste presoje glede izvajanja te direktive, vključno z možnostjo odobritve odstopanj in izjem od obveznosti.

V okviru Konference o prihodnosti Evrope so se pojavili pozivi k spremembi 263. člena

³ Zadeva T-526/19, *Nord Stream 2 AG proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*, sklep Splošnega sodišča (osmi senat) z dne 20. maja 2020, [2020] ECLI:EU:T:2020:210, dostopno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62019TO0526\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62019TO0526(01)), zadnji dostop: 12. januar 2022.

⁴ Zadeva T-530/19, *Nord Stream AG proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*, sklep Splošnega sodišča (osmi senat) z dne 20. maja 2020, [2020] ECLI:EU:T:2020:213, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A62019TO0530>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

⁵ *Direktiva (EU) 2019/692 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Direktive 2009/73/ES o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom*, UL L št. 117 z dne 3. 5. 2019, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0692>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

PDEU in po uskladitvi pogojev za procesno upravičenje v pravu EU s tistimi v nacionalnih zakonodajah držav članic. Če na tem področju ne bo sprememb, bo to zelo verjetno vodilo do dodatnega razočaranja nad pravom EU in institucijami EU, kar bo še dodatna voda na mlin zagovornikov razpada EU.

3. Človekove pravice, odnos med Sodiščem EU in ustavnimi sodišči

Tretji izziv s področja prava EU, s katerim se v vsakdanjem življenju soočajo podjetja, posamezniki in pravniki, zadeva človekove pravice, predvsem odnos med Sodiščem EU in ustavnimi sodišči držav članic glede spoštovanja človekovih pravic.

Strinjam se s pomisleki mnogih, da je Sodišče EU doslej dajalo prednost učinkovitosti, enotnosti, medsebojnemu zaupanju in, po zadevi *Melloni*⁶ in Mnenju Sodišča 2/13⁷, prevladi prava EU nad človekovimi pravicami.

Naj vas spomnim, kaj je Sodišče EU zapisalo v točki 189 Mnenja Sodišča 2/13: »Ker se s členom 53 EKČP pogodbenicam dejansko pridržuje možnost, da določijo višje standarde varstva temeljnih pravic, kot so tisti, ki jih varuje ta konvencija, je treba zagotoviti usklajenost med to določbo in določbo 53 Listine, kakor jo razlaga Sodišče, zato da možnost, ki jo člen 53 EKČP daje državam članicam, (...) ostane omejena na to, kar je nujno za to, da se ne ogrozi ravni varstva, ki je določena v Listini, ter primarnosti, enotnosti in učinkovitosti prava Unije.« Naj spomnim tudi, da je Sodišče EU prav tam odločilo tudi, da sporazum o pristopu EU k EKČP ni združljiv s pravom EU, s čemer je EU onemogočilo postati podpisnica EKČP, in to kljub temu, da drugi odstavek 6. člena Pogodbe o Evropski uniji izrecno določa, da EU »pristopi k EKČP«.

Zgovorno je tudi dejstvo, da je do danes Sodišče EU le v dveh primerih razveljavilo direktive EU iz razlogov s področja temeljnih pravic. Prvi primer je zadeva *Test-Achats*,⁸ drugi pa zadeva *Digital Rights Ireland Seitlinger*.⁹ V zadevi *Kadi*¹⁰ je s

⁶ Zadeva C-399/11, *Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal*, Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 26. februarja 2013 (primer *Melloni*), [2013] ECLI:EU:C:2013:107, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0399>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

⁷ Mnenje Sodišča 2/13 (občna seja) z dne 18. decembra 2014, [2014] ECLI:EU:C:2014:2454, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:62013CV0002>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

⁸ Zadeva C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL in drugi proti Conseil des ministres*, Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 1. marca 2011 (zadeva *Test-Achats*), [2011] ECR I-00773, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:62009CA0236>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

⁹ Združeni zadevi C-293/12 in C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd proti Minister for Communications, Marine and Natural Resources in drugim in Kärntner Landesregierung in drugim*, Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 8. aprila 2014 (zadeva *Digital Rights Ireland Seitlinger*), [2014] ECLI:EU:C:2014:238, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A62012CJ0293>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

¹⁰ Združeni zadevi C-402/05 P in C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisija Evropskih skupnosti*, Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 3. septembra 2008 (zadeva *Kadi*), [2008] ECR I-06351, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0402>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

sklicevanjem na načelo pravne varnosti odločilo, da se neobjavljene uredbe ne morejo izvajati zoper posameznika.

Menim, da je osrednjega pomena v vsakem pravnem sistemu, ki temelji na pravni državi, kar vključuje tudi pravni sistem EU, da (a) morajo biti odločitve/ukrepi javnih institucij predmet učinkovitega nadzora in da obstaja odgovornost zanje ter (b) da je treba prenos pristojnosti/delitev oblasti razlagati restriktivno.

Nedavne odločitve ustavnih sodišč držav članic EU, vključno z odločitvijo nemškega ustavnega sodišča iz maja 2020,¹¹ so jasen pokazatelj, da želijo ustavna sodišča, bolj kot da bi prvenstveno stremela k zaščiti suverenosti in identitete držav članic, zavarovati temeljne človekove pravice in pravno državo, skupaj s sistemom delitve oblasti, zavor in ravnovesij ter sodnega nadzora, kot osrednji ratio in normativno vrednost ustav.

4. Legitimno pričakovanje, državna pomoč in kolizija med pravom EU in mednarodnim investicijskim pravom

Nazadnje bom danes spregovorila še o izzivu, s katerim se soočajo podjetja, posamezniki in pravniki, in o katerem sem že veliko pisala in govorila v preteklosti.¹² Razkol med pravom EU in mednarodnim investicijskim pravom glede zaščite naložb in izvrševanja arbitražnih odločb še naprej raste z vsako novo odločitvijo Sodišča EU. Že nekaj časa je jasno, da pravice vlagateljev po pravu EU niso enake in so lahko tudi nezdružljive s pravicami, ki jih imajo vlagatelji na podlagi dvostranskih investicijskih sporazumov (BIT), Pogodbe o energetski listini (ECT) in mednarodnega običajnega prava. Iz razlike med odločitvama Sodišča EU v zadevi C-17/03 *VEMW*¹³ in zadevi C-264/09 *Komisija proti Slovaški*¹⁴ je to tudi nedvoumno razvidno. Veliko se je že razpravljalo o razliki glede pojmovanja legitimnih pričakovanj po pravu EU in

¹¹ Nemško Zvezno ustavno sodišče, sodba drugega senata z dne 5. maja 2020 – 2 BvR 859/15, dostopno na: www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html, zadnji dostop: 12. januar 2022.

¹² Ana Stanič, 'Enforcement of Awards and Other Implications of Achmea' in Crina Baltag and Ana Stanič (eds), *The Future of Investment Treaty Arbitration in the EU*, Routledge, 2021.

¹³ Zadeva C-17/03, Vereniging voor Energie, Milieu en Water in drugi proti Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, sodba Sodišča (veliki senat) z dne 7. junija 2005 (zadeva VEMW), [2005] ECR I-04983, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0017&qid=1646923562952>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

¹⁴ Zadeva C-264/09, Evropska komisija proti Slovaški republiki, Sodba Sodišča (prvi senat) z dne 15. septembra 2011 (zadeva Komisija proti Slovaški), [2011] ECR I-08065, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0264&qid=1646923743712>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

mednarodnem pravu. Zaradi odločitev Sodišča EU v zadevi *Achmea*¹⁵ leta 2018 in v zadevi *Komstroy proti Moldaviji*¹⁶ leta 2021, da določbe o reševanju sporov med vlagatelji in državami iz dvostranskih investicijskih sporazumov med državami članicami EU, ter določbe o reševanju sporov med EU vlagatelji in EU državami iz Pogodbe o energetski listini, po pravu EU niso veljavne, so vlagatelji iz držav članic EU ostali brez pravne zaščite iz investicijskega sporazuma, ki so jo imeli pred izdajo teh sodb, in to najverjetneje celo retroaktivno. Zato mnogi investitorji menijo, da imajo, glede na trenutno stanje, naložbe in vlagatelji iz tretjih držav neupravičeno prednost, saj zanje še vedno veljajo dvostranski investicijski sporazumi z državami članicami EU ter ECT. Kot odgovor na te pomisleke je Komisija 26. maja 2020 organizirala javni posvet na temo zaščite in omogočanja čezmejnih naložb znotraj EU. Čeprav je investicijska arbitraža še vedno najprimernejše sredstvo za reševanje investicijskih sporov, bi morebitna ustanovitev Sodišča EU za naložbe lahko odpravila nekatere sedanje pomisleke vlagateljev iz EU.

Pripravljenost Sodišča EU v zadevi *Komstroy proti Moldaviji* (spor med dvema ne-EU strankama, kjer se ni odpiralo nobenih vprašanj v zvezi z materialnim pravom EU), da razlaga določbe ECT, torej mednarodni sporazum, hkrati pa trdi, da je le samo izključno pristojno za razlago določb PDEU, PEU in prava EU, sodišča v drugih državah po svetu ali njihove vlade verjetno ne bodo dobro sprejele in razumele. To bo EU postavilo nasproti drugim državam po svetu ravno v času, ko bi bilo treba okrepiti mednarodno priznavanje odločb in sodelovanje.

Ker vidim, da je moj čas potekel, bom na tem mestu končala in pozvala občinstvo, da postavi morebitna vprašanja.

¹⁵ Zadeva C-284/16, *Slovaška republika proti Achmea BV*, Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 6. marca 2018 (zadeva *Achmea*), [2018] ECLI:EU:C:2018:158, dostopno na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0284>, zadnji dostop: 12. januar 2022.

¹⁶ Zadeva C-741/19, *Republika Moldavija proti Komstroy LLC*, Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 2. septembra 2021 (zadeva *Komstroy proti Moldaviji*), [2021] ECLI:EU:C:2021:655, dostopno na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0741>, zadnji dostop: 12. januar 2022.



Pravo in jezik – pot do povezovanja¹

dr. Aleksandra Čavoški

profesorica na Univerzi v Birminghamu

- Uvod

Pravno prevajanje s sredstvi pravnega jezika je ena ključnih sestavin projekta vključevanja v EU. Uresničevanje štirih svoboščin skupaj z drugimi oblikami političnega povezovanja je nedvomno pripeljalo do uspeha projekta vključevanja v EU. Celoten proces pa je bil odvisen od uspešnega prevajanja prava EU v jezike nacionalnih jurisdikcij in je bil zato tudi lažji. Poleg tega je nadaljnja širitev EU prav tako odvisna od uspešnega sprejetja meril za članstvo v možnih državah kandidatkah in državah kandidatkah ter ustvarjanja skladnega pravnega okolja s pravnim prevajanjem in pravnim jezikom.²

Jezikovna politika EU je podprta z načelom večjezičnosti, vključenim v četrti odstavek 3. člena PEU, ki navaja, da EU zagotavlja spoštovanje »svoje kulturne in jezikovne raznolikosti«, ki je uresničena v 24 uradnih jezikih.³ Podobna določba o spoštovanju kulturne, verske in jezikovne raznolikosti je zapisana v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.⁴ To načelo je ključno, saj državam članicam EU omogoča ne samo ohranjanje jezikovne in kulturne identitete, temveč jim daje tudi možnost, da zakonodajo EU razlagajo v pravnem, metaforičnem in dobesednem pomenu ter tako ohranijo svojo pravno kulturo z vključevanjem prava EU v svoj nacionalni pravni okvir. Zato je zanimivo preučiti razmerje med pravnim prevajanjem z uporabo pravnega jezika in večjezičnostjo. Ta povzetek opisuje dva učinka, ki ju ima lahko pravni prevod

¹ Ta prispevek je povzetek predstavitve, ki sem jo imela 18. novembra 2021 na Slovenski pravni konferenci Ustvarjajmo povezani. Za več podrobnosti o teh ugotovitvah glejte Aleksandra Čavoški, *Interaction of Law and Language in the EU*, *JoSTrans* 2017 27, in Aleksandra Čavoški, *Legal Language and EU Integration – The Case of the Western Balkans*, *International Journal of Language & Law*, št. 7 (2018).

² Sklepi predsedstva, 1993, 7.A.(iii): »Članstvo predpostavlja sposobnost kandidatke za prevzem obveznosti članstva, vključno s spoštovanjem ciljev politične, ekonomske in monetarne unije.«

³ UL C št. 202 z dne 7. 6. 2016, str. 1.

⁴ 22. člen Listine, UL C št. 202 z dne 7. 6. 2016, str. 1.

na nacionalna pravna besedila: vodi lahko do nacionalnih besedil, ki med seboj odstopajo, ali pa ima ravno nasproten učinek in ustvari večjo skladnost med prevedenimi pravnimi besedili v nacionalnih jezikih. V obeh primerih se zaradi politike večjezičnosti EU nacionalne strokovnjake spodbuja, da se učijo drug od drugega s pregledovanjem prevodov in praks drugih držav.

- Pravno prevajanje, ki ustvarja razlike v nacionalnih pravnih besedilih

Prvi odstavek 55. člena PEU podpira načelo večjezičnosti z določitvijo, da bo ta pogodba sestavljena v 24 jezikih in da so »besedila v vseh teh jezikih enako verodostojna«. Ta izjava o verodostojnosti pravnih besedil pomeni, da je besedilna enakovrednost mogoča kljub razlikam med pravnimi jeziki in pravnimi kulturami v državah članicah. Leung pojasnjuje učinke besedilne enakovrednosti z navedbo, da »če so verodostojne jezikovne različice pravnega besedila resnično enakovredne glede pomena in statusa, bi morala vsaka enojezična različica imeti predviden pravni pomen, pri čemer pa se večjezična pravna razlaga ne bi smela bistveno razlikovati od enojezične pravne razlage«. ⁵ Sčasoma je vključitev prava EU v pravo držav članic razkrila različne izkušnje držav članic kot posledico nezmožnosti prevajanja, da bi se dosegla simetrija prevoda. ⁶ V praksi lahko občasno opazimo učinke pomanjkanja besedilne enakovrednosti, ki povzročajo razlike med prevodi istih pravnih besedil EU v različne uradne jezike EU.

Ta izziv prevajanja je mogoče razložiti s številnimi razlogi. Usklajevati razlike, ki izvirajo iz različnih pravnih tradicij in kultur v državah članicah, ni vedno lahka naloga. To lahko še posebej velja za področja prava, na katerih različne pravne tradicije ne priznavajo ali uporabljajo enakih pravnih konceptov in institucij. Področji zasebnega in upravnega prava sta dobra primera, pri katerih je mogoče najti razlike med državami, ki na splošno sodijo v okviru običajnega in civilnega prava. Pojem zaupanja je denimo institut, ki je globoko zakoreninjen v sistemih običajnega prava in bistveno vpliva na temelje premoženjskega prava. Ta pravna oblika ni priznana ali znana v sistemih civilnega prava. ⁷ Nekateri primere je mogoče najti v pogodbah EU. Dober primer je področje upravnega prava, ki v angleškem pravnem sistemu ni dobro razvito in je del ustavnega prava. ⁸ 103. člen PDEU, ki predpisuje pravila za pripravo pravnih aktov, ki

⁵ Janny Leung, *Shallow Equality and Symbolic Jurisprudence in Multilingual Legal Orders*, Oxford Studies in Language and Law, OUP (US), str. 190.

⁶ Glejte Ludmila Stern (2010), Book review of *Translation Issues in Language and Law* by Olsen, F., Lorz, A. and Stein, D. (ur.) (2009). *The International Journal of Speech, Language and the Law* 17(1), 161–166.

⁷ Bilo je nekaj poskusov uvajanja koncepta zaupanja v francosko pravo.

⁸ Ustavno pravo je v angleškem pravnem sistemu bolj znano kot javno pravo.

bodo urejali konkurenčno pravo v EU, je prav tako dobra ponazoritev tega.⁹ Če natančneje pogledamo določbo v angleškem jeziku, ta pravi, da je ena od zahtev oblikovanje pravil, ki bodo »ensure effective supervision on the one hand, and to simplify administration to the greatest possible extent on the other hand« (slovenski prevod: »ob upoštevanju potrebe po zagotovitvi učinkovitega nadzora, pa tudi po čim večji poenostavitvi upravljanja«).¹⁰ Če to določbo primerjamo z določbo v francoskem prevodu, postane njen pomen jasnejši in kaže na vrsto upravnega pregleda, ki je dobro znan v sistemih civilnega prava (v francoskem besedilu je preveden kot »contrôle administratif« in v nemškem kot »Verwaltungskontrolle« (upravni nadzor)).¹¹

Enako pomembna je uporaba angleškega jezika kot izvirnega jezika pri pripravi pravnih osnutkov EU. V primerjavi z angleškim pravnim jezikom, ki se uporablja v državah, ki temeljijo na običajnem pravu, je angleščina EU manj natančna in jasna. Pravna besedila EU, sestavljena v angleščini, pogosto vsebujejo izraze, kot so »above, below, aforementioned« (zgoraj, spodaj, prej omenjeni), ki so pogostejši v pravnih besedilih civilnega prava kot del tehnike priprave pravnih besedil. Če pogledamo PDEU, sta izraza »crimes« (kriminal) in »criminal offences« (kazniva dejanja) v 83. in 87. členu PDEU zamenljiva, čeprav imata v pogodbi enak pomen.¹² Razvoj prava EU in razširitev pristojnosti EU na različna področja politike vodita do sprememb pri pomenu obstoječih pravnih konceptov ali do pojava novih pravnih konceptov, kot so okrepljeno sodelovanje, strukturiran dialog, skupni ukrep ali ogliščni odtis. Teh izrazov ni vedno preprosto prevesti v drug jezik. To je priznalo tudi Sodišče Evropske unije v zadevi *CILFIT*, ko je pojasnilo, da »pravo Skupnosti uporablja terminologijo, ki je značilna zanj« in da »pravni pojmi nimajo nujno enake vsebine v pravu Skupnosti in v nacionalnih pravih«. ¹³

Te razlike med prevodi v nacionalne pravne jezike, ki izvirajo iz politike večjezičnosti EU, imajo pomemben vpliv na pravno razlago prava EU v nacionalnem pravu. To je še posebej pomembno za sodnike, ki se redno soočajo z nacionalnimi zadevami, ki vključujejo uporabo prava EU. V teh primerih Sodišče Evropske unije spodbuja razlago določbo prava Skupnosti, ki vključuje primerjavo različnih jezikovnih različic.¹⁴ Kljub občasnim razhajanjem med besedili v nacionalnih jezikih, politika večjezičnosti EU

⁹ Aleksandra Čavoški, *Interaction of Law and Language in the EU*, *JoSTrans* 2017 27, str. 65.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Prav tam. Upoštevajte, da je upravni pregled v angleškem pravu del sodnega nadzora, ki se šteje za ustavni pravni postopek.

¹² Čavoški, opomba 9 na str. 64.

¹³ Zadeva C-283/81 ECLI:EU:C:1982:335: odstavek 19.

¹⁴ Zadeva C-283/81, opomba 13 pri odstavku 18.

olajša učni proces pri nacionalnih strokovnjakih, tako da zaobjame različne jezikovne različice in podpira razumevanje o tem, kako se enaka zakonska določba razume v različnih jezikih in kulturah.

- Pravno prevajanje zakonodaje EU za večjo usklajenost z nacionalnimi pravnimi besedili

V nekaterih primerih, pri katerih že obstaja določena stopnja podobnosti med nacionalnimi jeziki držav, ima lahko pravno prevajanje zakonodaje EU nasproten učinek, kar povzroči zblíževanje in večjo enotnost med nacionalnimi pravnimi besedili. Dober primer so nekatere države Zahodnega Balkana, saj imajo skupne pravne kulture, med njihovimi nacionalnimi jeziki pa obstaja precejšnja podobnost. To velja za Hrvaško (članica EU od leta 2013), Srbijo, Črno goro ter Bosno in Hercegovino, ki so države pristopnice k EU. Te štiri države so bile del nekdanje Jugoslavije in so si delile jezik, ki je bil takrat znan kot srbohrvaščina, pri čemer so bila upoštevana različna narečja in pisave. Vsi zvezni zakoni in splošni akti zveznih organov so bili objavljeni v srbohrvaščini v dveh pisavah (latinici in cirilici) in dveh narečjih (ekavščini in ijekavščini).¹⁵

Po razpadu Jugoslavije so se vse štiri države osamosvojile in štirje novi standardni jeziki so bili uradno priznani, vključno s hrvaškim, srbskim, bosanskim in črnogorskim. Kljub izrazitejšim razlikam, ki so se začele pojavljati med temi štirimi standardnimi jeziki, je bil učinek razpada na pravne jezike manj opazen. Za to obstajata dva razloga. Prvi izvira iz dejstva, da si države delijo skoraj pol stoletja skupne pravne zgodovine in kulture. Večina okvirnih zveznih zakonov, ki so bili sprejeti v nekdanji Jugoslaviji, kot sta Zakon o obligacijskih razmerjih iz leta 1978 in Zakon o temeljnih lastninskopravnih razmerjih iz leta 1980, se je po razpadu še naprej uporabljala v vseh štirih državah brez sprememb ali pa so bile te zelo majhne.¹⁶ Poleg tega so te štiri države delile enako razumevanje pravnih načel, vrednot in doktrin, zato ni bilo nobenih spodbud ali razlogov za spremembe. Stabilnost in trajnost prava deloma pojasnjujejo stopnje vztrajnosti pri sprejemanju zakonskih sprememb.

Večjo usklajenost med pravnimi jeziki v teh štirih državah pa podrobneje pojasnjuje drugi razlog. EU že leta deluje kot povezovalna sila pri nadaljnjem poenotenju pravnih jezikov in kultur v teh štirih državah prek pristopnega procesa.¹⁷ Zaradi procesa širitve

¹⁵ 131. člen Ustave iz leta 1963; Za več glejte Legal Language and EU Integration – The Case of the Western Balkans, *International Journal of Language & Law*, št. 7 (2018). Slovenian and Macedonian in Slovenia and Macedonia.

¹⁶ Čavoški, opomba 15 na str. 82–85.

¹⁷ Čavoški, opomba 15.

EU so morale vse vključiti zakonodajo EU v svoje nacionalne zakonodaje, tri države pa temu procesu še vedno sledijo. Evropska komisija je ustvarila okolje, v katerem se nacionalne birokracije spodbuja, da sodelujejo in v celoti izkoristijo enake postopke in podobnosti med pravnimi jeziki, da bi si olajšale pristop z uporabo pravnega prevajanja. Tako je pravno prevajanje, čeprav ni bilo del premišljene širitvene strategije EU, postalo sredstvo nadaljnjega vključevanja v EU.¹⁸

Evropska komisija podpira enak pristopni proces pri vseh državah kandidatkah. To je najbolj opazno pri šablonskih pristopnih pogodbah, ki vsebujejo skoraj enake določbe in nalagajo zelo podobne, če ne celo enake, pravne obveznosti za države pristopnice. V praksi so nacionalni tehnokrati izkoristili ta šablonski pristop in pri pripravi uradnih prevodov pogodbe v svojih jezikih uporabljajo prevode drug drugega. Zaradi tega pristopa imamo zdaj prevode v štirih jezikih, ki so si več kot podobni. Enak pristop je bil uporabljen za spremljanje napredka držav pri izpolnjevanju meril za članstvo. Komisija za ta namen ne uporablja samo enakih postopkov, ampak tudi enaka pravni in politični jezik, ki sta pozneje enako prevedena v vseh štirih državah. Kot del procesa spremljanja morajo države predložiti tudi prevode nacionalnih zakonov v angleški jezik. Pri pripravi teh prevodov si države zelo pogosto med seboj izposojajo prevode, zato so si končni prevodi pravnih aktov v angleščini, ki jih pošljejo Komisiji, zopet zelo podobni. Tako lahko opazimo, da taka večja usklajenost med pravnimi jeziki deluje v obeh smereh prevajanja – iz angleščine v nacionalne pravne jezike in iz nacionalnih jezikov v angleščino.

Kot odgovor na pristop Komisije so temu sledile oblasti v vseh štirih državah. Razumsko so se odločile, da se bodo učile druga od druge in sledile enakim postopkom pri pravnem prevajanju ter medsebojne prevode uporabile pri prevajanju zakonodaje EU v nacionalne pravne jezike. Hrvaška, ki se je prva pridružila EU, je razvila različna orodja in postopke, ki so jih uporabile tudi preostale tri države, zato si zdaj vse delijo nekatere prevajalske postopke in orodja. Dobri primeri so metodologija in smernice za pravno prevajanje zakonodaje EU. Hrvaška je na primer uvedla »izjavo o skladnosti predloga zakona z zakonodajo EU«, ki sledi vsakemu novemu zakonskemu predlogu, predloženemu nacionalnemu parlamentu,¹⁹ kar je postala praksa tudi v preostalih treh državah. Vse države imajo tudi skoraj enake priročnike za prevajanje zakonodaje EU z zelo podobnimi pravnimi izrazi.

¹⁸ Prav tam na str. 86.

¹⁹ Glejte Ramljak, Snježana (2008). »Jezično« pristupanje Hrvatske Europskoj Uniji: prevođenje pravne stečevine i europsko nazivlje. *Politička misao*, XLV(1), 159–177.

Kot del pristopnega procesa so morale vse države sprejeti nove zakone in politike za zagotavljanje skladnosti s pravili EU. Pri tem pa so znova izkoristile prednosti podobnih pravnih jezikov in kultur, da bi si olajšale delo. To še posebej velja, kadar se nacionalni strokovnjaki soočajo z novimi pravnimi izrazi, ki niso del pravnega jezika in kulture v zadevni državi. Tretja direktiva o pranju denarja (2005/60/ES) je na primer uvedla izraz dejanski lastnik, ki se šteje za pravega lastnika premoženja, čeprav to morda ni nujno takoj jasno.²⁰ Ker je ta izraz nov, si države v regiji pogosto izposojajo izraze in koncepte od svojih sosed. Tako v praksi obstaja vrsta nacionalnih zakonov in politik, ki poleg tega da uporabljajo enake pravne izraze in opredelitve, imajo zelo pogosto tudi podobne ali enake pravne določbe. Zaradi vključevanja v EU, ki je podprto z zelo podobnimi pravnimi jeziki in kulturami, se nacionalne organe v regiji spodbuja, da sodelujejo in se učijo drug od drugega pri izvajanju politike večjezičnosti EU.

- Zaključek

Ta povzetek podaja nekaj primerov o učinkih pravnega prevajanja zakonodaje EU v nacionalne pravne jezike pri uresničevanju politike večjezičnosti EU. V nekaterih primerih pravno prevajanje povzroča odstopanja v besedilih v nacionalnih jezikih, medtem ko ima v zelo posebnih okoliščinah nasproten učinek, saj prek pravnega jezika ustvarja enotnost in večjo usklajenost med jeziki, ki so si podobni in temeljijo na enaki pravni kulturi. V obeh primerih ustvarja politika večjezičnosti EU pozitiven politični rezultat in spodbuja nacionalne organe, kot so javni uslužbenci in sodniki, da preverijo pravna besedila v različnih jezikih in se učijo drug od drugega.

Ta učni proces včasih vključuje branje različnih prevodov kot najboljši način za zagotavljanje pravilne razlage in uporabe prava EU, zlasti kadar se državni uradniki soočajo z nenatančnimi ali nejasnimi določbami ali določbami, ki so lahko v nasprotju z nacionalnimi pravili. Ob primerjanju različnih nacionalnih različic nacionalni uradniki bolje razumejo zakonodajo EU, ob tem pa tudi vidijo, kako so pravila EU vključena v različne nacionalne jurisdikcije. Kadar so nacionalni jeziki podobni, pravno prevajanje ponuja še več možnosti za sodelovanje in olajša regionalno sodelovanje med nacionalnimi organi, kot smo videli pri primeru Zahodnega Balkana, kar je še posebej pomembno za to regijo, saj je regionalno sodelovanje poleg standardnih meril za članstvo ena od dodatnih zahtev. To je primer, kako lahko Evropska komisija s svojim pristopom k širitvi spodbudi čezmejno sodelovanje prek pravnega prevajanja in pravnega jezika.

²⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma, UL L št. 309 z dne 25. 11. 2005, str. 15.



eZakonodaja v Republiki Sloveniji: kdo, kaj, kako, zakaj

dr. Anamarija Patricija Masten

vodja sektorja v Službi Vlade RS za zakonodajo

Uvod

Ob sloganu slovenske pravne konference »Ustvarjajmo povezani« stojijo trije ključniki: #zakonodaja, #implementacija, #tehnologija – za vsako sekcijo eden. Pričujoči prispevek, s katerim se je začela tretja sekcija, posvečena prepletenosti prava s tehnologijo, zato v uvodu izhaja iz pomenljivega videoposnetka¹.

Kaj nam ta reklama sporoča? Če pustimo ob strani marketinški vidik, je jasno, da se v njej skriva nekaj samoumevnega: tehnologija prinaša koristi, prinaša napredek, je pomemben del naših življenj. Danes nam ni tuje govoriti o pametnih telefonih, pametnih mestih, virtualnih svetovalcih. Digitalizacija ni več samo trend, je nuja, ki nas sili v izboljševanje modelov poslovanja in omogoča, da cilje dosežemo na bolj pregleden, učinkovit in preprost način. Tudi v pravu in normodajni dejavnosti.

eZakonodaja, ki je osrednja tema tega prispevka, označuje skupek projektov, ki so usmerjeni v celovito in sistematično digitalno preobrazbo postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja zakonodaje v Republiki Sloveniji.

Kdo in zakaj?

V Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, ki upravlja več pravnih registrov in zbirk, smo leta 2014 izvedli analizo stanja na področju upravljanja podatkov in dokumentov v zakonodajnem postopku. Popisali in pregledali smo vse korake in procese, zahteve in pravila od načrtovanja do objave predpisa, prav tako pa tudi informacijske rešitve v uporabi. Ugotovili smo, da je pripravljavcem predpisov na voljo kar nekaj aplikacij, vendar se te med seboj zelo razlikujejo in niso optimalno povezane. Poleg tega jih številni zaradi oteženega dostopa in zapletenosti rokovanja z njimi sploh

¹ Element E Filmproduktion. Dostopno na povezavi:

<http://element-e.net/DE/werbefilme/mercedes-benz---sorry/mercedes-benz---sorry.html>.

ne uporabljajo ali pa jih uporabljajo nepravilno. V nobenem primeru ne moremo govoriti o poenotenem in sistemsko urejenem procesu priprave predpisov, ki bi potekal na namenski digitalni platformi z uporabnikom prijaznim vmesnikom, s katerim bi bilo izvajanje nalog, ki so v tem procesu nujno potrebne, lažje, hitrejše in preglednejše. Kljub določeni stopnji informacijske podpore smo zato še vedno ujetniki neoptimiziranih načinov poslovanja, ki zahtevajo precej ročnega dela in so časovno potratni.

Sklepna ugotovitev analize je bila, da bi lahko z naprednejšo informacijsko podporo delovnega procesa tistih, ki so vključeni v pripravo predpisov, dosegli pomemben premik na več področjih:

- Dostopnost in odzivnost

Z vzpostavitvijo enotne (spletne) platforme, dostopne kjerkoli, in s storitvijo »vse na enem mestu« lahko izdatno izboljšamo dostopnost do digitalnih storitev in omogočimo večjo odzivnost tistih, ki so jim te storitve namenjene.

- Optimizacija delovnih procesov in doseganje boljših rezultatov

Način dela lahko bistveno izboljšamo in dosežemo bolj kakovostne rezultate, če funkcionalnosti različnih sistemov združimo v eno samo informacijsko rešitev, če podatke in besedila vnesemo samo enkrat in jih potem ponovno uporabimo, če uporabljamo validacije in kontrole, ki nas opozarjajo na pravilni vrstni red korakov in storjene napake, ki jih lahko takoj odpravimo, in podobno.

- Tehnični napredek

Z uporabo odprtokodnih rešitev in modulov, oblikovanih za natančno določeni namen (»fit-to-purpose«), se lažje prilagajamo tehničnemu napredku in povečujemo možnosti za prihodnje nadgradnje, zlasti z vključevanjem novih namenskih modulov in povezovanjem z najrazličnejšimi informacijskimi sistemi.

- Zadovoljstvo na delovnem mestu

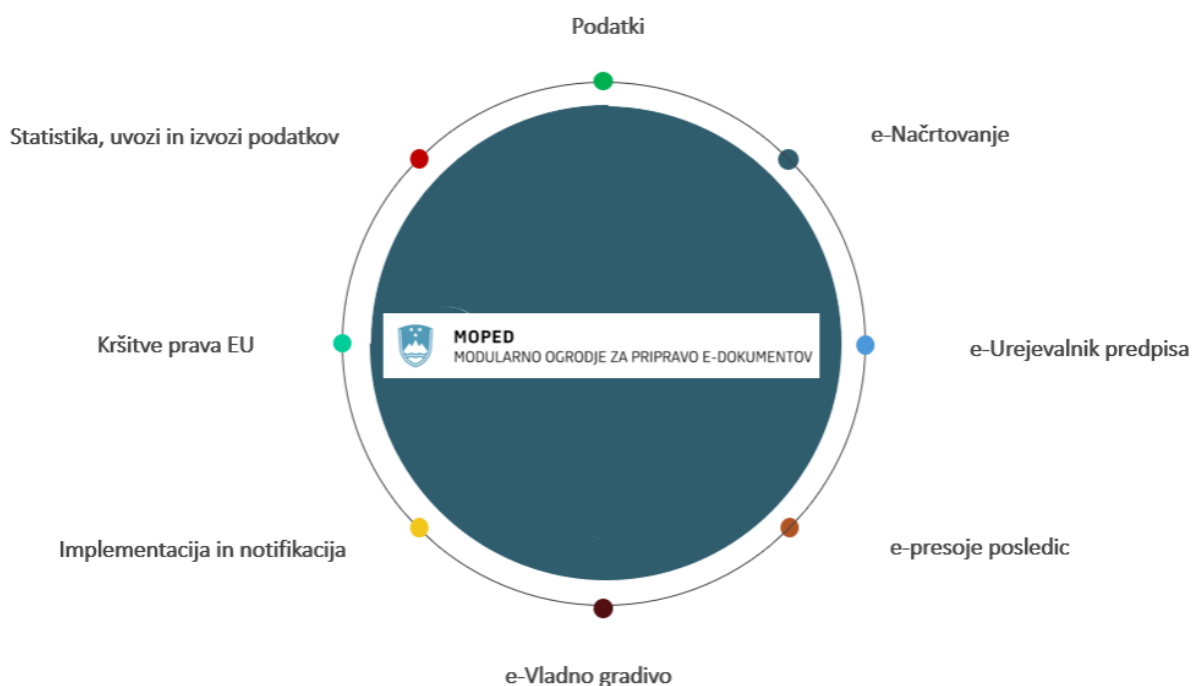
Ne nazadnje z dobrimi informacijskimi rešitvami zagotavljamo varno, stabilno in k človeku usmerjeno digitalno okolje, z rednim usposabljanjem uporabnikov pa povečujemo njihove digitalne kompetence, s čimer lahko bistveno pripomoremo k splošnemu zadovoljstvu na delovnem mestu.

Kaj?

Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev smo oblikovali koncept digitalnega okolja eZakonodaja, ki mora izpolnjevati tri bistvena merila: upoštevati mora potrebe

pripravljalcev predpisov in sodobne tehnološke pristope pri upravljanju dokumentov ter biti mora zmožno zagotavljati kakovostno zakonodajo, saj je ta pomembna prvina pravne varnosti.

Prvi korak k celostni rešitvi smo poimenovali Modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov (MOPED-DOC). Gre za platformo za pripravo digitaliziranega gradiva, ki se zahteva v postopku sprejemanja predpisa. Osnovni namen platforme je, da začnemo predpise in spremljajoča gradiva pripravljati v večnamenskem, vedno dostopnem in kontroliranem okolju, in to v zapisih, ki so strojno berljivi in jih lahko računalnik prebere in obdela. Podatki in dokumenti, ki niso v taki obliki, so namreč po standardu ISO 15489 brez konteksta in jim manjkajo štiri ključne značilnosti zaupanja vrednih poslovnih zapisov: zanesljivost (*reliability*), avtentičnost (*authenticity*), celovitost (*integrity*) in uporabljivost (*usability*). Sistem MOPED je modularno zasnovan, kar pomeni, da se v okviru posameznega modula urejajo natančno določene vsebine. Nekaj najpomembnejših modulov je razvidnih iz spodnje sheme.



Slika 1: Prikaz nekaterih modulov sistema MOPED

Vendar pa sistem MOPED ne more samostojno reševati vseh izzivov normodajne dejavnosti. Zato se v krovnem projektu eZakonodaja prepleta še več drugih projektov, pri katerih sodelujemo različni organi (na primer ministrstva za javno upravo, pravosodje, okolje in prostor). Podrobnosti teh projektov puščam ob strani. Pomembno

druga znanja, od projektnega vodenja, poslovne analitike, oblikovanja, strukturiranja vsebin do, seveda, posebnih znanj s področja, ki se digitalizira.

Ni sporno, da je tehnični (programerski) vidik izjemno pomemben. Brez programerjev ne bi mogli razviti ničesar. Vendar pa mora biti naročnik rešitve zmožen podrobno analizirati obstoječe stanje in popisati, kakšno naj bo stanje v prihodnje. Noben izvajalec s svojo programersko ekipo ne more pristopiti k razvoju, če naročnik ne zna natančno opredeliti, kje ima težave in kaj pravzaprav želi. Gre za izjemno mukotrpno, a nujno potrebno fazo v izgradnji sleherne informacijske rešitve, saj se lahko k razvoju premaknemo šele, ko je njegova strategija vzdržno postavljena. Ključno pri razvoju končne informacijske rešitve torej ni, kdo gradnike in povezave med njimi dejansko ustvari, temveč kako strateško oblikovati vsebinski kontekst in s tem omogočiti sobivanje različnih aplikacij tako, da bo na koncu prevladala koristnost za najširši krog končnih uporabnikov.

Projekt eZakonodaja je še toliko težje izvedljiv, ker je normodajna dejavnost že sama po sebi izjemno kompleksna. Gre za skupek načel, pravil in praks, ki so jih desetletja gnetle številne roke. Poleg tega so v proces vključeni številni, od pripravljavcev, odločevalcev, strokovne in laične javnosti. Vsi morajo delovati v sodelovanju drug z drugim, pa najsi gre za interesne dihotomije, razlike v pravni ozaveščenosti, jezikovne disonance ali kakšne druge neubranosti med njimi. Če pravo nastaja ob odsotnosti vnaprej znanih pravil in ustaljenih praks brez vključevanja stroke in javnosti, z zapisovanjem konfuznih in nepreciznih norm, (lahko) hitro zaidemo v stanje, kjer pravo zapoveduje, prepoveduje in sankcionira na način, ki nima nič skupnega s kolektivno zavestjo družbe.

Jasno je, da moramo digitalno transformacijo vedno začeti tam, kjer smo, in s tem, kar imamo. Od tu naprej lahko napredujemo. A napredujemo lahko le, če si dovolimo odkrito govoriti o pomanjkljivostih in ovirah pri sedanjem načinu dela; če smo se pripravljene otresti nujnosti pristajanja na obstoječi okvir, za katerega se izkaže, da ni več najboljši; če se osvobodimo razmišljanja, da se drugače, kakor zdaj, ne da; če smo pripravljene sodelovati; če vzamemo v zakup tveganja, ki jih spremembe prinašajo; in če dopustimo, da mehanizmi, ki so sidrišče pravne varnosti, preglednosti in zanesljivosti, živijo še naprej, vendar ob hkratnem udejanjanju idej, znanj in razmišljanj, kako obstoječo ureditev narediti bolj prožno, bolj ustvarjalno in bolj inovativno.

Bojim se, da še nismo zares ozavestili pomembnosti močnih temeljev za nastajanje prava, kakor so udejanjanje načela potrebnosti normiranja, samoomejevanja,

sorazmernosti, odgovornosti in strokovnosti. Če so ti temelji vedno znova na preizkušnji, je premikanje meja v normodajni dejavnosti znatno oteženo. Želela bi, da bi bili danes tako vsebinsko kakor tudi tehnično bistveno dlje: da bi na primer pri pripravi predpisov uresničevali smernice za pripravo lažje berljivega gradiva, da bi pilotno preizkušali določene metode umetne inteligence, kakor sta zaznavanje semantičnih povezav v zakonodaji in samodejno ugotavljanje skladnosti med predpisi, in podobno. Žal so to vizije in misije, ki nas še čakajo.

Sklep

Na koncu se vračam na uvodni videoposnetek. Gre za 11 let staro reklamo, ki promovira zavornega asistenta. To je tisti varnostni pripomoček, ki zazna zunanje dogajanje, izračuna tveganje trka ter ob zaviranju v sili samodejno poveča moč zaviranja in tako omogoči, da se vozilo hitreje ustavi. Gre za sistem, ki je bistveno nadgradil vsem znani ABS- ali protiblokirni zavorni sistem, ki je bil, mimogrede, razvit že daljnega leta 1971². Kar hočem povedati, je, da so za kakovostnim izdelkom, ki prinaša koristi za številne generacije, leta razvijanja idej, analiz, študij, izdelovanja prototipov, kopica znanja in izkušenj najrazličnejših strok, ki se nemalokrat pretakajo iz panoge v panogo, in da se ta inovacijski cikel pravzaprav nikoli ne konča.

Vemo, da pri zaviranju v sili štejejo sekunde, ki lahko pomenijo mejo med življenjem in smrtjo. V pravu ni nič drugače. Nepremišljene poteze in spodrsaljaji v normiranju imajo lahko usodne posledice. Ključ do uspeha je torej v preudarnem in postopnem preusmerjanju v digitalno ter v izgradnji sistema, ki dopušča, da stroka ob sodelovanju strokovne in laične javnosti pravo (pravilno) (so)ustvarja, hkrati pa ji pri tem pomaga – pomaga tako, da zazna (pravne) nevarnosti in, kadar je to potrebno, okrepi moč zaviranja.

² Izumil ga je t. i. Mister ABS (Mario Palazzetti) v Fiatovem razvojnem centru.



Priprava zakonodaje v dobi digitalne preobrazbe

Fernando Nubla Durango

vodja IT projektov in član DIGIT-LEOS pri Evropski komisiji

1. O orodju LEOS

LEOS je spletno orodje za pripravo osnutkov, zasnovano za pomoč tistim, ki so vključeni v pripravo zakonodaje. LEOS zagotavlja, da vsebina, ki jo pripravijo uporabniki, sledi smernicam za pripravo, tako da nudi funkcije, kot so uporaba vnaprej določenih struktur dokumentov, vnaprej določena postavitev in pravila oštevilčenja. Vse to omogoča, da se lahko avtor osredotoči predvsem na pripravo besedila in manj na načrtovanje (ali preverjanje) postavitve. Za lažje in učinkovito spletno sodelovanje LEOS vsebuje tudi nekatere druge funkcije, kot so komentarji, predlogi, nadzor nad različicami, soizdaja itn. Vsebina je shranjena v formatu XML, zdaj v Akoma Ntoso V3, kar olajša izmenjavo dokumentov, priklic elementov itn.

LEOS je dal prve rezultate v okviru programa ISA kot ISA Action 1.13 LEOS in se je nadaljeval v okviru programa ISA² kot del orodja za interoperabilnost zakonodaje LegIT – 2016.38 od drugega četrtertja leta 2016 do tretjega četrtertja leta 2021. Od leta 2021 se bo LEOS nadaljeval v okviru novega programa Digitalna Evropa (DIGITAL).

2. Cilj/-i

Čeprav v Evropski uniji obstajajo velika raznolikost zakonodajnih tradicij in različne stopnje modernizacije, je bilo ugotovljenih več skupnih izzivov:

- postopek priprave zakonodaje je zapleten,
- vključenih je veliko deležnikov,
- v postopek sta vključeni tako digitalna kot tiskana različica,
- pripravljalci usklajujejo različice dokumentov,
- čas je treba nameniti oblikovanju in splošni kakovosti dokumenta,
- na voljo so omejena orodja za ponovno uporabo besedil.

Orodje LEOS je bilo oblikovano za reševanje teh izzivov, kar pa ne pomeni, da je

LEOS univerzalna rešitev IKT na ključ, vendar je rešitev, ki jo je mogoče prilagoditi in ponovno uporabiti v posebnih okoliščinah za reševanje zgoraj opredeljenih izzivov.

3. Funkcije

Najnovejša različica LEOS ima naslednje funkcije:

- **Struktura:** Da bi se pripravljavci lahko osredotočili samo na vsebino, in ne na strukturo, jim LEOS pomaga slediti strukturnim pravilom in se izogniti napakam. Če vam struktura pomeni izziv, naša rešitev ponuja oblikovanje zakonov na podlagi predloge. Za vse nadaljnje izdaje pa veljajo vnaprej določena strukturna pravila. Poleg tega vam ni treba skrbeti za notranje sklicevanje, saj se sklici ustvarijo samodejno in se posodablajo.
- **Sodelovanje:** Ali izgubljate čas z izmenjavo in urejanjem različnih različic s svojimi sodelavci pripravljavci? LEOS je oblikovan kot spletno avtorsko orodje, ki v enem spletnem delovnem okolju omogoča hkratno sodelovanje vseh pripravljavcev pri enem osnutku.
- **Različice:** Vse različice so shranjene centralno in zaščitene s pravili za nadzor nad dostopom na podlagi dodeljenih vlog. Ta funkcija omogoča uporabnikom, da neposredno primerjajo zaporedne različice, prikazano časovnico pa je mogoče preprosto upravljati.
- **Pregled/komentarji:** Na voljo so tudi funkcije za pregled, komentarje ali predloge, ki jih je mogoče odobriti (ali zavrniti) in uvoziti neposredno v besedilo. Rešitev vključuje tudi možnost sledenja spremembam.
- **Uvoz:** Če morate ponovno uporabiti besedilo iz obstoječih virov, kot je Uradni list Evropske unije, lahko to naredite s funkcijo uvoza. Uvozite lahko samo nekatere ali vse uvodne izjave in člene zakona.
- **Obogateno besedilo:** Besedilo je mogoče obogatiti tudi s slikami, preglednicami in matematičnimi formulami. Obogateno besedilo je mogoče dodati v obstoječi obliki ali pa ga prilagoditi z dodajanjem vtičnikov.

4. LEOS in digitalna preobrazba

Ob vstopu v novo dobo digitalne preobrazbe projekt LEOS raziskuje možnosti za uporabo inovativnih/naprednih IT za izboljšanje kakovosti procesa in vsebine,

povečanje operativne učinkovitosti in izkoriščanje digitalnih sprememb. S pragmatičnim pristopom se je raziskovanje osredotočilo na oceno učinka in koristi, ugotovljenih v štirih primerih uporabe z dolgoročnejšim ciljem nadaljnjega raziskovanja drugih primerov uporabe in ob upoštevanju več pilotnih projektov v večjem obsegu.

5. Skupnost LEOS

LEOS je odprtokodna programska oprema, zato ima njena skupnost pomembno vlogo. Skladno z jasno opredeljenimi pravili je skupnost ključni dejavnik pri razvoju programske opreme LEOS. Ekipa LEOS aktivno sodeluje pri podpiranju rasti skupnosti, v kateri člani že aktivno sodelujejo:

- [User from Spain: LEOS will help us make the drafting of legal texts more efficient.](#)
- [LEOS as an educational tool for public administrators.](#)
- [Testing EdiT, the European Commission instance of LEOS.](#)

Vsi, ki se želite pridružiti skupnosti, kliknite možnost Joinup na spletnem mestu [LEOS project](#) in postanite član.

6. Sveženj objav LEOS

Trenutno so vse [objave v zvezi z LEOS](#) na voljo pod zavihkom Joinup kot paketi v formatu .zip in izdane pod javno licenco Evropske unije (EURL). Za več podrobnosti o različici EURL si oglejte posamezno objavo. Za več informacij o orodju LEOS preverite najnovejše razpoložljive podatke:

- navodila za uporabo Leos user guide.pdf je mogoče najti v najnovejšem [svežnju objav](#) v mapi \LEOS-Pilot_3.1.0.zip\docs\;
- dokument o arhitekturi orodja Leos architecture manual.pdf najdete na istem mestu kot navodila za uporabo;
- dokument o konfiguraciji LEOS_Document_templates_and_elements_configuration_manual.pdf najdete v najnovejšem [svežnju objav](#) v mapi \LEOS-Pilot_3.1.0.zip\docs\Document-templates-and-configuration;
- predstavitev LEOS 3.1.0.: <https://www.youtube.com/watch?v=SwQDVxtwmUs>.

Kakršna koli vprašanja posredujte ekipi LEOS na e-poštni naslov DIGIT-LEOS-FEEDBACK@ec.europa.eu.



Umetna inteligenca in pravo: o pasteh in mejah avtomatizacije

dr. Aleš Završnik

direktor Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

1. Nov jezik in nova vednost

V prispevku se avtor opredeli do uporabe umetne inteligence (UI) v pravu s posebnim poudarkom na rabi za namene kazenskega pregona in kazenskega sistema, kjer uporaba UI prinaša tudi nekatere širše uvide glede tega, kako lahko in kako naj (ne) UI vpliva na pravo ter se uporablja za kazenskopravne namene.

Za razvoj orodij UI je pomemben zasuk pri razumevanju podatkov in uvid, da so ti nova vrednost, saj na agregatni ravno tvorijo dodano vrednost, ponujajo nove uvide in ustvarjajo novo vednost. Od tod poudarek na pomenu »ponovne uporabe« podatkov in vznikanje tako imenovane podatkovne ekonomije (podatki kot »nova nafta«) v EU vsaj od leta 2014 naprej. Metapodatki (podatki o podatkih) morda sami zase nimajo veliko pomena, a združeni z drugimi podatki, tvorijo novo dodano vrednost. Omogočajo dvoje: 1) možnost *napovedovanja* iz obstoječih podatkov, ki presega človeško zaznavo; npr. z metodami globokega učenja lahko najdemo povezave med podatki, ki jih človek nikoli ne bi mogel odkriti (npr. na podlagi številni razpršenih podatkov lahko – vsaj z neko stopnjo verjetnosti – napovemo vreme ali celo – nas prepričujejo tehnološki apologeti – kazniva dejanja); 2) *intervencije*: napovedi niso same sebi namen, omogočajo pripravo na napovedano stanje (npr. računalniški programi policijskega napovedovanja lahko z neko verjetnostjo napovedo rop na podlagi preteklih podatkov in v te soseske se usmeri policijske patrulje). Velike količine podatkov zato služijo napovedovanju, to pa intervenciji in odzivanju na napovedi. Na področju boja zoper kriminaliteto to pomeni ukrepati, še preden se neželena (kazniva) dejanja zgodijo, kar ni brez pomena za pravno urejanje državnega represivnega aparata.

Pri UI ne gre za inteligenco v običajnem pomenu te besede, ampak za korelacije, povezave med podatki, ki človeku sicer ne bi bile dostopne brez teh orodij. Napovedi na podlagi preteklih podatkov so za pravo seveda zanimive, saj se tudi pravo ukvarja

s prihodnostjo (npr. pogojni odpust se dovoli, če je velika verjetnost, da obsojeni ne bo recidiviral – ponovil kaznivega dejanja v naslednjih dveh letih). To omogoča vnaprejšnje intervencije, spreminjanje toka dogodkov ali prilagajanje toku dogodkov (npr. namen napovednih policijskih programov (*predictive policing*) je ustrezno se pripraviti na neželene dogodke oziroma jih preprečiti s prepošiljanjem policijske patrulje na kraj, kjer naj bi se zgodil rop).

Nova orodja UI so za pravo nadalje pomembna, ker tvorijo novo besedišče, nov jezik za opisovanje naše realnosti in novo vednost. Te nove idejne zasnove oziroma koncepti žal lahko prihajajo v nasprotje z že uveljavljenimi pravnimi koncepti. Na področju boja zoper kriminaliteto imajo na primer novi koncepti, kot so »ekstrahiranje pomena iz besedil«, »analiza občutij« uporabnikov iz objav na družbenih spletnih omrežjih in »mnenjsko rudarjenje«, posebno vrednost, ki lahko pride v navzkriž z obstoječo ureditvijo represivnega aparata. Koncept »spečega terorista« na primer (z vidika pravne varnosti) ni primerljiv s konceptom osumljenca (pojem »spečega terorista« je vsebovala nemška protiteroristična zakonodaja, ki jo je razveljavilo nemško ustavno sodišče). Pojem »oseba, vredna zanimanja« (*person of interest*), ki ga je tehnično mogoče oblikovati z rudarjenjem po velikih količinah objav na spletnih družbenih omrežjih, je nekaj, kar prihaja v nasprotje s konceptom osumljenca. Pojem matematično izračunanega »naraščajočega vedenja« (*escalating behavior*), ki je lahko grozeče, vsiljivo ravnanje ali le glasno govorjenje, je označba za vedenje, ki še ni prestopilo praga kaznivosti in bi ne smelo služiti kot legitimacija za posege organov formalnega družbenega nadzorstva v temeljne človekove pravice.

Nov jezik, ki ga ustvarjajo orodja UI, naredi iz podatkov informacije, ki omogočajo takojšnje ukrepanje (*actionable data*), ukrepanje v realnem ali skoraj realnem času. Implicitna ideja je, da podatki omogočajo prihranke – »narediti več z manj« je krilatica, ki je prešla iz spletnih podjetij tudi v delovanje organov odkrivanja in pregona kaznivih dejanj (npr. preprečiti kazniva dejanja z manj zaposlenimi in nasploh manjšim proračunom).

Ti novi koncepti, ki jih ustvarjajo orodja UI, prihajajo torej lahko v nasprotje z uveljavljenimi kazenskopravnimi koncepti in temeljnimi človekovimi pravicami, ki so usmerjevalec državne kazenske represije in služijo pravni varnosti slehernika. Ko nekdo postane osumljenec, mu pripadajo določene pravice, ki so se izoblikovale v razvoju tako imenovanega liberalnega kazenskega postopka. A vendar, ali je »zanimiva oseba« že osumljena oseba ali ne? Ali je »stopnjujoče vedenje« dovolj, da se kazenskopravni aparat osredotoči na posameznika in ga vzame pod drobnogled?

To so le nekateri primeri, ki kažejo na to, kako računalniško generirana vednost lahko prihaja v konflikt z uveljavljenimi pravnimi koncepti na kazenskoopravnem področju. A primere bi lahko iskali tudi drugje, saj so *potencialno vse človekove pravice* lahko na udaru z novimi orodji UI. Implicitne domneve, ki spremljajo razvoj in uporabe UI, je zato nujno razgrinjati. Matematični modeli niso vrednostno nevtralni, vsebujejo posebne vrednote in ne drži, da teorija ni več potrebna, ker je mogoče nove uvide dobiti brez vnaprejšnjih hipotez, le na podlagi dovolj velike količine podatkov (kot gre krilatica apologetov UI, da »podatki govorijo sami zase«).

2. Algoritmično vodenje družbe

Vstopanje orodij UI v številne družbene podsisteme vodi v novo obliko algoritmičnega upravljanja. Primeri rabe UI, ki neposredno vplivajo na življenjske priložnosti in izbire slehernika, so rabe v bančnem sektorju (npr. ko pogoje bančnih storitev in stopnjo tveganja komitentov izračuna orodje UI), zavarovalnem sektorju (npr. ko rasne manjšine plačujejo višje premije za enaka zavarovanja), izobraževanju, zaposlovanju. V teh domenah uporabe ima UI neposredne učinke na pravice in dolžnosti posameznika. A zanesljivost priporočil pravnim odločevalcem je vprašljiva, ker so (a) podatki nepopolni (ali popolni na način, da zelo dobro pokažejo slabosti naših družb in zrcalijo rasno, spolno ter še drugače neenakopravne družbe) ali pa (b) algoritmi prepovedane okoliščine za odločanje izračunajo prek bližnjic (B. E. Harcourt (2015) za ameriški kazenskoopravni sistem na primer ugotavlja, da je predkaznovanost bližnjica, *proxy*, za raso; takoj ko je podatek o predkaznovanosti vključen v odločanje, je samodejno rasa upoštevana, čeprav je izrecno izključena iz odločanja). Krivice je pokazala ProPublica pri zavarovanjih, ko je dokazala, da temnopolti v ZDA plačujejo dvakratno zavarovalno premijo za enako avtomobilsko zavarovanje. Poročilo P. Alstona (Digital Welfare Dystopia, 2019) navaja številne uporabe UI pri socialnovarstvenih storitvah in škodljive pravne posledice. Na Nizozemskem je na primer januarja 2021 odstopila vlada, ker je davčna uprava z avtomatiziranimi prepoznavami goljufij z otroškimi dodatki po krivem obtožila goljufije več kot 200.000 prejemnikov teh dodatkov in med njimi nesorazmerno več ljudi z dvojnim državljanstvom.

Uporaba UI lahko vodi tudi do manipulacij z novicami ter čustvenih in političnih »okužb« uporabnikov spletnih družbenih omrežij. Facebookovi raziskovalci so leta 2014 dokazali, kako lahko posebna manipulacija pri serviranju in priporočanju vsebin na spletnih družbenih omrežjih vpliva na razpoloženje uporabnikov (Kramer, Guillory, Hancock, 2014). Zatrjevano nevtrarno posredništvo spletnih okolij (platform) torej v

resnici nikoli ni vrednostno nevtralnno. Raziskovalci so takrat skoraj 700.000 uporabnikom brez njihovega soglasja spreminjali dotok novic v uporabniškem profilu in dokazali, da je mogoče njihovo razpoloženje prenašati tudi po digitalnih mrežah – bolj »pozitivne« novice so namreč vodile do več »pozitivnih« objav in obratno.

Podobno je javnost leta 2018 ugotavljala, da lahko orodja UI vodijo do »politične okužbe« uporabnikov spletnih družbenih omrežij, kot so poročali žvižgači Cambridge Analytice. To podjetje je trdilo, da razpolaga s 5.000 podatki o vsakem ameriškem volivcu in da je vsakega od njih tudi psihološko profiliralo z osebnostnim testom (The »Big 5« personality test) in na to mikrotargetiralo – ponujalo oglase ukrojene glede na psihološki profil osebe. Takšne politične »okužbe« naj bi spremenile številne izide volitev po svetu (npr. ne le na predsedniških volitvah v ZDA 2017, še Brexit, volitve v Braziliji, Indoneziji). To moč UI so nekateri avtorji imenovali kar »*Weaponized AI Propaganda Machine*« (Aderson, Horvath, 2017). Domnevno nevtralna orodja UI tako lahko vplivajo na človekove pravice in na temeljne demokratične procese in vladavino prava. Ali zato lahko govorimo že o tem, da vladavino prava nadomešča »vladavina algoritmov« – ali demokracijo nadomešča »algokracija«?

Pravna avtomatizacija seveda obsega tudi številne pozitivne rabe. Sem sodijo napovedovanje izida pravnih odločitev, pomoč pri pravnem raziskovanju, pomoč pri odločanju o postopku za reševanje pravnega spora, pregledovanje sodne prakse, pomoč pri odkrivanju in razumevanju pristranosti pravnih odločitev z namenom izobraževanja itn. Boljši uvid v pretekle sodne primere in zakonodajo prek orodij UI, kot je NLP (*Natural Language Processing*), bi lahko omogočil bolj kakovostno pravno odločanje in uvide v morebitne predsodke in diskrepance pravnih odločevalcev. Toda ta orodja lahko povzročijo tudi krivice in napake, če so uporabljena brez celovitih presoj učinkov na človekove pravice.

3. Avtomatizacija policijskega dela in kazenskega pravosodja

Na področju policijskega dela je več oblik rabe UI, kot je napovedno policijsko delo (*predictive policing*), ki išče geografske »vroče točke« (*hot spots*) in sumljive osebe (*heat lists*) s pomočjo posebnih računalniških programov (*crime predictive software*, kot so PredPol in BlueCrush v ZDA in Precobs v Švici). V praksi so v Evropi znani primeri algortimičnega preventivnega »presejavanje« podatkov (preventive screening) o muslimanih, živečih v Nemčiji, policijska analiza uporabnikov Twiterja v Sloveniji ali identifikacija članov nasilnih kriminalnih združb v Veliki Britaniji.

Na področju kazenskega pravosodja je mogoče UI uporabljati pri napovedovanju prihodnjega vedenja obtožencev za namene pripora, iskanje in analizo dokazov (orodja za digitalno forenziko), pri izbiri in odmeri kazenskih sankcij, pri oblikovanju penološke obravnave, v postopkih pogojnega odpusta. A kar je tehnično mogoče, še ne pomeni samodejno tudi, da naj se uporablja za tovrstno odločanje v praksi. Najbolj znano orodje za napovedovanje prihodnjega vedenja obsojencev v ZDA, COMPAS, za katerega je ProPublica dokazala, da je nesorazmerno udarilo po temnopoltih, saj so napovedi recidivizma prosilcev za pogojni odpust zgrešile dvakrat bolj za temnopolte kot za belopolte (tj. temnopolti so bili dvakrat bolj verjetno označeni za povratnike kot belopolti, čeprav nato niso recidivirali), je najbolj nazoren primer krivic in težav pri uporabi orodij UI pri pravnem odločanju. Ocene tveganja, ki jih je proizvedlo za posamičnega prosilca za pogojni odpust, so bile sicer »samo« priporočila komisiji za pogojne odpustu (glej primer Loomis v. Wisconsin, 2016, in State v. Wisconsin, 2017), a postopek izdelave ocen je bil nejasen (kakšni vse podatki so bili podlaga za učenje algoritma in kakšen je sploh algoritem?), ostal je prikrit celo obsojencem, na katere so se ocene tveganja nanašale (spoštovanje *due process of law* pod velikim vprašajem). Težava pri izgradnji COMPAS je bila tudi, katere napake napovedovanja je treba zmanjšati, torej kaj je potrebno »optimizirati«. Medtem ko so se kritiki pri ProPublici osredotočali na *napačne* (pozitivne in negativne) zadetke (tj. tiste obsojence, ki so napačno označeni, da bodo recedivirali – in ne recedivirajo) in tiste, ki so bili napačno označeni, da ne bodo recedivirali (in potem recedivirajo), se je podjetje Northpoint, ki je izdelalo COMPAS, osredotočalo na optimizacijo *pravih* (pozitivnih in negativnih) zadetkov. Sistem COMPAS je bil namreč pri napovedovanju recidivizma belopolnih in temnopolnih enako uspešen (le ko se je motil – negativni zadetki – se je motil dvakrat bolj v škodo temnopolnih). Kritiki in zagovorniki sistema COMPAS so se torej osredotočali na različne ravni: ProPublica na napačne zadetke, Northpoint na pravilne zadetke. Optimizacija obeh vrst zadetkov pa je matematično nemogoča, ker belopolni in temnopolni nesorazmerno različno izvršujejo kazniva dejanja, saj so temnopolni statistično pogostejše v primežu kazenskopravnega sistema. Pri izdelavi orodja COMPAS se je bilo zato treba odločiti, katero raven »optimizirati« – pravilne ali napačne zadetke. Primer kaže, kako pomembno je, da ta odločitev o »optimizaciji« ni prepuščena računalničarjem nekega podjetja, saj ta nima demokratičnega mandata, da bi odločal o tako daljnosežnih učinkih.

Drugi primer, ki odraža nerazumevanje prava in delovanja kazenskopravnega sistema s strani računalniških strokovnjakov, je napovedovanje »kriminalnosti« iz oblike obraza s pomočjo tehnologij računalniškega vida (*computer vision*). Raziskava kitajskih

znanstvenikov je namreč v vzorcu obsojencev iskala obrazne značilke, ki naj bi bile pokazatelj »kriminalnosti«. Kljub visoko tehnološkem znanju in metodah, so pri tem raziskovalci prezrli naravo prava kot vrednostnega (normativnega) pojava, normalizacijo implicitnih predsodkov, ki jih prek strojnega učenja ohranjajo (perpetuirajo) in skrivajo v zapletene statistične modele. Arcas et al. (2017) so ta poskus samodejnega prepoznavanja »kriminalnih« obrazov imenovali kar »pranje človeških predsodkov skozi računalniške algoritme«. Gre za vračanje (pozabljene in zasmehovane) frenologije iz 19. v 21. stoletje v novi računalniško navdahnjeni obliki.

Kljub pastem uporabe UI v pravnih in posebej kazensko-pravnih postopkih je pomembno opozoriti na dejanske pravne postopke (*law in action*). Ti seveda pogosto odražajo slabosti ljudi: tistih, ki jih vodijo, in tistih, ki v njih igrajo vnaprej predvidene vloge. Zato ni nenavadno, da bi obtoženci pogosto – če bi izbiro le imeli na voljo – za sodnika namesto človeka izbrali robota. Vsaj tako S. Turkle ugotavlja za temnopolte obtožence v ZDA, ki so zelo nezaupljivi do »starih belih moških« sodnikov. Ali je to argument za nadomestitev ljudi, ki sodijo, z roboti? Sveta brez predsodkov žal ni – tako ljudje kot računalniški sistemi se motijo. Politična odločitev zato je, kam vlagati sredstva – v izobraževanje ljudi ali/in izgradnjo sistemov odločanja, temelječih na UI? Posebni pravni postopki so tako nepregledni, da bi lahko seveda ena ali druga izboljšava pomenila velik napredek.

IV. Sklep

Ključno je poudariti, da obstajajo tudi takšne rabe UI, ki jih je treba *a priori* zavrniti. Takšen razmislek se je v zadnjih letih pojavljal le v teoriji. A. Narayanan govori v tej zvezi o »mazaški UI« (*AI snake-oil*). Temeljno dvomljive rabe UI zanj pomenijo napovedovanje recidivizma (vnovičnega izvrševanja kaznivih dejanj), napovedovanje uspeha na delovnem mestu, napovedni policijski programi, napovedovanje terorističnih tveganj in napovedovanje »rizičnih« otrok. Naštete primere družijo to, da napovedujejo družbene izide (*social outcomes*), ki so vendar odvisni od preveč okoliščin, da bi jih bilo mogoče dovolj zanesljivo napovedati – in so tudi primeri, ki bi odvzemali dostojanstvo in neodvisnost posameznika, da lahko ravna drugače (od statistične napovedi, ki sloni zgolj na preteklih podobnih primerih). Pomenilo bi tudi konec razsvetljenskega pojmovanja subjekta; tega, kaj človek sploh je in kaj naj bo. Te teoretske premisleke o prepovedanih in nevarnih rabah UI upošteva tudi predlog Akta o UI, ki ga je 2021 pripravila Evropska komisija. Ta predvideva absolutno prepovedane uporabe UI, kot so škodljiva subliminalna manipulacija, zloraba ranljivosti različnih skupin (otrok, oseb s posebnimi potrebami) in podobno.

UI zahteva prilagoditve in nove razlage (reinterpretacije) na področju številnih pravnih panog od ustavnega, civilnega in kazenskega prava do podpanog, kot so potrošniško, davčno pravo in pravo varovanja osebnih podatkov. V prispevku so bili prikazani le primeri s kazenskopravnega področja, ki naj služijo kot oporne točke za bolj splošne razmisleke o izzivih in pasteh novih tehnologij za pravo. Koncepti in pravice kazenskega prava, kot so pojem osumljenca in obtoženca, pošteno sojenje, obrazložitev odločitve in podobno, so sidrišča pravne varnosti, ki jih sodobna tehnologija preizprašuje z novim jezikom in novo ustvarjeno vednostjo. Zato je nujno zahtevati od računalniške skupnosti preglednost in dialog pri razvoju, uveljavitvi in uporabi novih tehnologij oziroma orodij UI v postopku pravnega odločanja. Temelj razvoja bi moral biti pristop, ki temelji na človekovih pravicah in ne le na bolj ohlapno (samo)določeni etiki izdelovalcev UI.



Umetna inteligenca in standardi LegalXML kot podpora prenosu in izvajanju prava EU

dr. Monica Palmirani

profesorica pravne informatike, Univerza v Bologni

1. Od standardov LegalXML do umetne inteligence za zakonodajni postopek

V zadnjih dveh desetletjih je skupnost pravnih informatikov z uporabo večdisciplinarnih metodologij oblikovala ustrezne podlage, ki zagotavljajo rešitve za modeliranje pravnih sporočil v okviru semantičnega spleta (Casanovas 2016), odprtih državnih podatkov (Casanovas 2017, Francesconi 2018) in gibanja za prost dostop do pravnih informacij¹ (Greenleaf 2011). Tudi uradni listi so z globoko preobrazbo paradigme pravnih virov prešli v digitalno obliko.² Skupnost LegalXML je razvila različne standarde XML (npr. Akoma Ntoso, AKN4UN, AKN4EU) za strukturiranje pravnih besedil, metapodatkovne pravne modele (npr. modele RDF za pravno področje, kot je ELI), jezike za modeliranje pravnih pravil (npr. LegalRuleML), nespremenljiva poimenovanja URI (npr. ELI/ECLI) ter literaturo o pravnem naziranju in umetni inteligenci v pravu. Strojno učenje in pravna analitika črpata pravna sporočila iz besedil in modelov napovedovanja, pravni dizajn pa predlaga nova merila za pametno vizualizacijo. Pristop LegalXML sega od uradnega pravnega besedila, ki so ga odobrile institucije (npr. parlament, vlada), do formalnega modeliranja z uporabo XML ter logičnega in funkcionalnega programiranja. Razvojni cilji Tehnološkega inštituta Massachusetts (MIT) na področju računalniškega prava izhajajo iz pobude julija 2020, katere namen je raziskati nove metode, s katerimi bi lahko pravo postalo osredotočeno na človeka, merljivo, izračunljivo in strojno berljivo v semantičnem spletu, pa tudi interoperabilno po zaslugi mednarodnih podatkovnih modelov in standardov. Stanford CodeX Lab³ ter vladi Avstralije in Kanade⁴ raziskujejo to novo smer tudi z uporabo programskih jezikov (npr. Java, Python, C++). Vlada Nove Zelandije je leta 2018

¹ https://www.nyulawglobal.org/globalex/Legal_Information_Institutes1.html

² https://op.europa.eu/en/web/forum_official_gazettes/home

³ <https://law.stanford.edu/projects/computational-linguistics-and-effective-legal-drafting/>

⁴ <https://ial-online.org/legislative-drafting-conference-making-laws-in-a-post-modern-world-are-you-ready-ottawa-september-2020/>

začela izvajati projekt z naslovom *Rules as Code* (Pravila kot koda),⁵ leta 2020 pa je v okviru OECD - OPSI (prispevek *Cracking the code: Rulemaking for humans and machines*) predlagala uveljavitev novega pristopa: ideja je uporabiti metodologijo kodiranja (npr. UML, diagram poteka, psevdokodiranje), da se ustvari pravno zavezujoča preglednica pravnih makrov, ki kot rezultat ustvari pravno besedilo v naravnem jeziku. Ta pristop je izjemno zanimiv, vendar poraja številna raziskovalna vprašanja na področju pravne teorije, filozofije prava, ustavnega prava in z zamudo tudi na področju pravne informatike, ki se je zadnjih 30 let posvečalo analizi umetne inteligence in prava. Glavna vprašanja so naslednja:

- i. pravo niso le pravila, ampak vključuje dele, ki jih je težko omejiti na statične formulacije (npr. načela in vrednote, Hansson 2007);
- ii. določitev norm v monolitni arhitekturi ne omogoča fleksibilnega prilagajanja norm razvoju družbe (Hart, 1961);
- iii. umetni jeziki so podmnožica naravnega jezika (Chomsky 2006), zato moramo to omejitev upoštevati in preučiti, ali so nekatere druge formalne metode računalniškega jezika učinkovitejše na pravnem področju (Fillmore 2009, Marmor 2014);
- iv. norme bi lahko bile namerno protislovne, da bi uravnotežili različne interese, institucije (pravni pluralizem za upravljanje soobstoječih pravnih sistemov);
- v. vsaka napoved temelji na preteklosti, zato je omejena pri odkrivanju novih konceptov ali avtopoietične vloge pravnega jezika;
- vi. vsaka napoved vpliva na odločevalca in prihodnje vedenje ljudi (Hildebrandt 2020, Diver 2020);
- vii. avtonomija naslovnika norme je temeljna prvina normativnosti in pomanjkanje preglednosti kode ne omogoča vedno, da se ta avtonomija ohrani tako pri oblikovanju norme (zakonodajni postopek) kakor pri njenem izvajanju (Forst 2021).

2. Hibridna umetna inteligenca na pravnem področju

Ob upoštevanju teh pomembnih raziskovalnih vprašanj menim, da je mogoče dobro uravnotežiti pravno teorijo in koristi, ki jih prinaša uvedba IKT v zakonodajni postopek, ne da bi to vplivalo na demokratična načela. Predlagamo uporabo tako imenovane hibridne umetne inteligence, pri kateri se načela človekovega posredovanja (*human-in-the-loop*), človekovega nadzora (*human-on-the-loop*) in človekovega odločanja (*human-in-command*)⁶ kombinirajo z različnimi komplementarnimi disciplinami (npr.

⁵ <https://joinup.ec.europa.eu/collection/better-legislation-smoother-implementation/discussion/better-rules-and-rules-code-references-australia-nz-mainly>; <https://www.digital.govt.nz/blog/what-is-better-rules/>

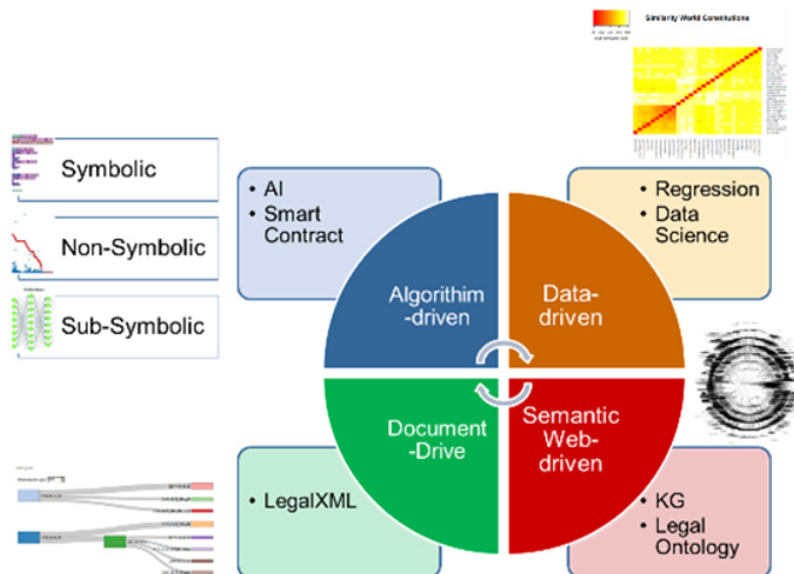
⁶ Stokovna skupina za umetno inteligenco je predstavila Etične smernice za zaupanja vredno umetno inteligenco, 2019 (Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence, 2019).

pravo, filozofija, etika), pri čemer se uporabljajo simbolne in podsimbolne tehnike umetne inteligence, povezane z ugotovitvami semantičnega spleta, da bi metodologije, ki temeljijo zgolj na podatkih ali kodah, dobile kontekst in pomen.

Hibridna umetna inteligenca je zelo obetaven pristop, zlasti na pravnem področju, kjer so kontekst, vrednote in koncepti bistveni za pravilno uporabo rezultatov umetne inteligence (AICOL 2021, Fratrič 2021). Pogosto so različne tehnike pravne informatike razdrobljene in vsaka od njih bi sama zase lahko pomenila omejitve:

- i. pristop na podlagi podatkov je bolj usmerjen v verjetnostni pristop, ki temelji na podatkih, pridobljenih iz dokumentov, opisna logika pa bi lahko vodila do nekaterih trditev, ki niso povsem točne, kar v pravu ni priporočljivo;
- ii. nesimbolni algoritemski pristop temelji na verjetnostnih metodah (npr. strojno učenje), ki pogosto ne vključujejo semantike. Je dober pomočnik, vendar ga je treba povezati s simbolno predstavitvijo (na podlagi pravil);
- iii. pristop, ki se osredotoča na dokumente, je usmerjen v modeliranje strukture pravnega besedila in podatkovno rudarjenje;
- iv. pristop semantičnega spleta je osredotočen na zajemanje konceptov in povezav.

Hibridna umetna inteligenca namerava vse te vidike uporabiti skupaj: simbolno umetno inteligenco z logičnim formalizmom, nesimbolno umetno inteligenco za pridobivanje skritih pravnih sporočil iz pravnega besedila, analizo dokumentov za ustvarjanje mreže povezav znotraj pravnega reda, semantično označevanje pomena pridobljenih in označenih sporočil. Še ena pomembna prvina, ki je bistvenega pomena za zagotavljanje legitimnosti celotnega digitalnega postopka priprave zakonodaje, so metapodatki o delovnem procesu. Zakonodajni postopek ureja ustavno pravo z namenom ohranjanja stebrov demokracije, koračno preverjanje postopka pa ščiti sistem pred posegi, ki vodijo do razgradnje pravne države.



Slika 1: Hibridna umetna inteligenca

Zavedamo se tudi nekaterih posebno odločilnih tehničnih izzivov na zakonodajnem področju, kjer bi lahko uporaba izključno nesimbolne umetne inteligence povzročala težave. Zato uporabljamo standard LegalXML, Akoma Ntoso (AKN) kot zaledni format pravnega dokumenta, temu pa dodamo še druge rešitve umetne inteligence. V nadaljevanju je predstavljenih nekaj primerov odločilnih izzivov, pri katerih lahko pomaga AKN:

- *razdrobljenost proti strukturi*: strojno učenje deluje na ravni stavkov in s tem pristopom ni mogoče povezati različnih delov pravnega sporočila, ki so semantično povezani (npr. obveznost - izjema, dolžnost - sankcija). Zato potrebujemo tudi simbolno raven umetne inteligence (na podlagi pravil), da povežemo del pravnega naziranja. AKN zagotavlja dokumentno strukturo za strojno učenje;
- *vsebina proti kontekstu*: strojno učenje pogosto deluje brez konteksta (npr. jurisdikcije, časovnih parametrov) in lahko sklepa o nečem verjetnostno pravilnem, a povsem dejansko neustreznem, če informacij ne moremo semantično povezati v pravilni pomen (npr. pravni leksikon se skozi čas spreminja v skladu z razvojem družbe, koncept evropskega državljana se je v zadnjih desetih letih spremenil in strojno učenje običajno primerja podobne izraze). AKN zagotavlja kontekst za strojno učenje;
- *preteklost proti prihodnosti*: strojno učenje je odvisno od preteklih podatkovnih nizov (npr. briljantna nova rešitev nima zgodovinskih nizov), zato nesimbolni

mehanizem ne prepozna novih konceptov, ki jih uvede pravo (npr. pametno delo). AKN zagotavlja kvaziontologijo konceptov, izraženih v besedilu, in z uporabo teh informacij bi lahko ustvarili osnovno ontologijo za podporo preverjanju nastajajočih pravnih konceptov (npr. začenši z analizo definicij);

- *notranje informacije proti zunanjim informacijam*: strojno učenje ne upošteva normativnih in pravnih sklicev (normativnih referenc), oziroma bolje rečeno, prepozna zaporedje znakov, ne pa tudi teme, ki jo namerava ta sklic vpeljati v pravno naziranje. Zato AKN zagotavlja pravilno povezavo, ki temelji na stalnem enoznačnem identifikatorju, do ciljnega besedila;
- *statično proti dinamičnemu*: normativne reference se skozi čas spreminjajo (npr. 3. člen ni večno enak) in AKN zagotavlja časovni model norm, ki ureja različice in točko v času. Tako smo zmožni odkriti norme, ki so bile razveljavljene, odpravljene, odložene ali ponovno uveljavljene, in učinkovito uporabiti pravna sporočila, pridobljena z nesimbolno umetno inteligenco.

3. Priprava zakonodaje v dobi umetne inteligence in digitalizacije

Evropska komisija je pred kratkim pripravila načrt za digitalno pripravljeno zakonodajo⁷ z interdisciplinarnim pristopom in preučuje pripravo zakonodaje v dobi umetne inteligence in digitalizacije (delavnica 2019).⁸ Evropska komisija, Generalni direktorat za informatiko, skupaj z Univerzo v Bologni izvaja študijo »Priprava zakonodaje v dobi umetne inteligence in digitalizacije«, ki vključuje tri pilotne primere, v katerih se uporabljajo tehnike umetne inteligence za podporo enotam, ki pripravljajo zakonodajo. V tej študiji predlagamo tretjo pot (npr. hibridno umetno inteligenco za pravo) s pravnim in tehničnim modelom za razvoj računalniških pravnih informacijskih sistemov, ki so zasnovani v skladu s teorijo prava (Hildebrandt jih je opredelil kot sisteme z zasnovano pravno zaščito) z namenom ustvarjanja novega, še nikoli doslej videnega avtopoietičnega okvira. Pravni formalizem in logični pozitivizem (redukcionizem in tekstualizem), ki se uporabljata že desetletja, nista zadostna pristopa za kodiranje prava, ki se v času spreminja. Treba je ohraniti prožnost, da se lahko uporablja za različne jurisdikcije, kontekste, zgodovinska obdobja in družbene spremembe. Niti nasprotna radikalna pravna hermenevtika niti subjektivizem, ki se uporabljata na pravnem področju, nista dobra pristopa za splet podatkov (Filtz 2021). Zato je ta projekt prelomen, saj so v današnjem času omenjene skupnosti silosi in nikogar ne

⁷ <https://joinup.ec.europa.eu/collection/better-legislation-smoother-implementation/digital-ready-policymaking>

⁸ <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/07/Invitation-EN.pdf>

zanima iskanje nove inovativne strukture, ki bi usklajevala pravno teorijo in discipline filozofije prava z nastajajočimi tehnologijami, ki globoko spreminjajo sedanjo družbo.

Uporaba umetne inteligence na zakonodajnem področju pride v poštev v celotnem ciklu zakonodajnega postopka:

- *ustvarjanje prava*: umetna inteligenca za podporo pri pripravi zakonodaje oziroma v zakonodajnem postopku v fazi nastajanja zakona;
- *uporaba prava*: umetna inteligenca za podporo postopku pravnega odločanja. Na tem področju najdemo metode in orodja za pravno naziranje, preverjanje skladnosti, napovedovanje gibanj, pogosto pa se ti instrumenti uporabljajo na točno določenem področju (npr. na področju prava zasebnosti, davčnega prava, pogodbenega prava);
- *spremljanje prava*: analitika pravnih podatkov za odkrivanje skritih sporočil v pravnem redu in spremljanje kakovosti pravnega reda kot kompleksnega sistema.

4. Hibridna umetna inteligenca podpira prenos in izvajanje prava EU

Hibridno umetno inteligenco smo uporabili v več primerih. Eden od teh je primerjava med prenosom nekaterih direktiv v italijansko domačo zakonodajo in izvirno direktivo, da se izmerijo povezave med različnimi členi in se tako ugotovi, kje se dokumenta razlikujeta. Podatkovni niz je preučil več direktiv. Osredotočili smo se na Direktivo 2014/89/EU o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje.⁹ Iz podatkovne baze CELLAR smo vzeli datoteko FORMEX 4.0 te direktive. Pretvorili smo jo v AKN s storitvijo Formex2AKN.¹⁰ Enako smo naredili z izvedbeno uredbo 201/2016,¹¹ ki smo jo izvozili iz italijanskega zakonodajnega portala Normattiva¹² in jo pretvorili v AKN. Nato smo s pomočjo poizvedb Xpath poiskali vse člene obeh dokumentov.

Izvedli smo poskus z uporabo KNIME, s čimer smo ustvarili kartezični produkt med vsakim členom direktive in vsakim členom nacionalnega predpisa: 17 členov direktive EU, kombiniranih z vsakim od 12 členov nacionalnega predpisa, za skupaj 204 vrstic. Ustvarili smo pare, ki smo jih vnesli v različne algoritme podobnosti (npr. Levenshtein, Jaro-Winkler, razdalja prekrivanja e-gramov itd.) za merjenje razdalje med členi. Nato smo izbrali pare z največjo vrednostjo podobnosti in ustvarili matriko. Matrika je prikazana z uporabo različnih grafikonov, ki povezujejo številko člena izvedbenega

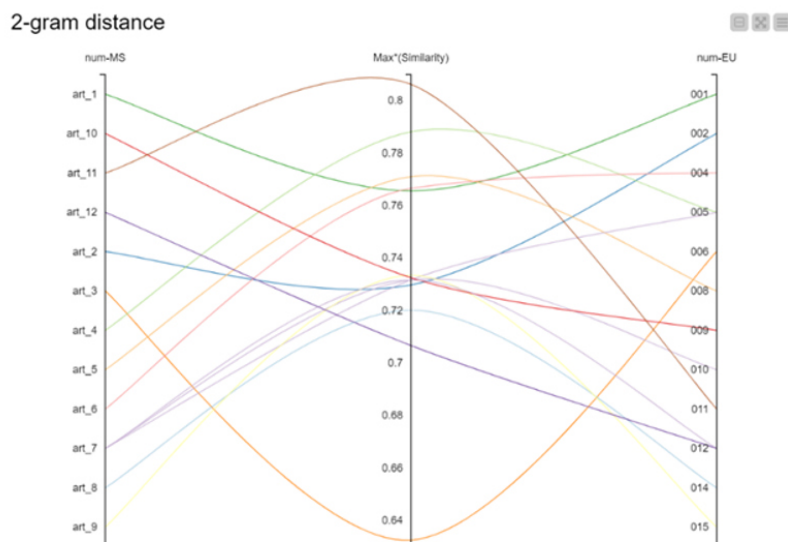
⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0089>

¹⁰ bach.cirsfid.unibo.it/formex2akn-v2/

¹¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-10-17:201>

¹² <https://www.normattiva.it/>

predpisa države članice na eni strani in člen direktive, ki ima najvišji indeks podobnosti, na drugi strani. Na sredini najdemo indeks podobnosti. (slika 2) Opazimo lahko, da ima povezava med 3. in 6. členom najnižji indeks podobnosti.



Slika 2: Matrika

5. Sklep

Digitalna doba vstopa tudi v zakonodajni postopek z ustvarjanjem globoke digitalne preobrazbe in nova raziskovalna vprašanja pravne teorije spodbujajo nujno potrebo po opredelitvi novega teoretičnega okvira za pametni pravni sistem. Ta okvir oblikuje polje dovoljenega, kjer bi lahko nastajajoče tehnologije umetne inteligence delovale ob ohranjanju ustavnih načel, demokratičnih vrednot in etičnih vprašanj. Po drugi strani pa bi lahko metodologija hibridne umetne inteligence ublažila nekatera tveganja in slabosti, ki so nastale s sprejetjem izoliranih nesimbolnih tehnik umetne inteligence. S tega vidika bi lahko standardi LegalXML, zlasti AKN, zagotovili stabilno podlago za združevanje pristopa na podlagi pravil, znanja semantičnega spleta, informacij o strukturi dokumentov in nesimbolne umetne inteligence. AKN je sposoben upravljati tudi delovni proces zakonodajnega postopka in časovni model diahroničnega razvoja norm skozi čas, kar pripomore k izgradnji stabilnega pametnega pravnega sistema. Poleg tega uporaba AKN ter na splošno semantično označevanje in označevanje LegalXML pomembno pripomorejo k uveljavljanju razločljivega in preglednega sistema nastajanja prava, tudi če ga podpira umetna inteligenca, s čimer se izognemo učinku črne skrinjice (Pasquale 2015).

Literatura

- Athan T., Governatori G., Palmirani M., et al. (2015). LegalRuleML: Design principles and foundations. Reasoning Web International Summer School, 151–188. Springer.
- Barracough, T., Barnes C., Fraser, H. (2021). Legislation as Code for New Zealand.
- Casanovas P., et. al. (2017). A linked democracy approach for regulating public health data. Health and Technology, 7(4): 519–537.
- Casanovas, P., M. Palmirani, S. Peroni, T. Van Engers, in F. Vitali (2016). Semantic Web for the Legal Domain: The next step, »Semantic Web«, 7: 213–222.
- Chomsky, N. (2006). Language and Mind. Cambridge University Press.
- Diver, L. (2020). Computational Legalism and the Affordance of Delay in Law. Journal of Cross-Disciplinary Research in Computational Law 1(1).
- Fillmore, C. J., Baker C. F. (2009). A Frames Approach to Semantic Analysis. In The Oxford Handbook of Linguistic Analysis, B. Heine in H. Narrog, eds., str. 313–340, Oxford University Press.
- Filtz, E., Kirrane, S., Polleres, A. (2021). The linked legal data landscape: linking legal data across different countries. Artif Intell Law.
- Forst R., Günther K., (2021) Normative Ordnungen, Suhrkamp Verlag.
- Francesconi, E. (2018). On the Future of Legal Publishing Services in the Semantic Web. Future Internet, 10, 6: 48.
- Genesereth M. (2015). Computational Law: The Cop in the Backseat, CodeX – Stanford.
- Greenleaf, G. (2011). Free access to legal information, LIIs, and the Free Access to Law Movement, In Danner, R., in J. Winterton (eds.). The IALL International Handbook of Legal Information Management. Ashgate.
- Greenleaf, G., A. Mowbray, in P. Chung (2020). Strengthening Development of Rules As Code. Submission to the OECD's OPSI on Cracking the Code (23. junij, 2020).
- Hansson, S. O. (2007). The Structure of Values and Norms. Cambridge University Press.
- Hart, H.L.A. (1961). The Concept of Law. Clarendon Press.
- Hildebrandt, M. (2020). Code-driven Law: Freezing the Future and Scaling the Past, in Deakin, S. and Markou, C. Is law computable? Critical perspectives on law and artificial intelligence, Hart Publishing.
- Marmor, A. (2014). The Language of Law. Oxford University Press.
- Micheler, E., Whaley, A. (2020). Regulatory Technology: Replacing Law with Computer Code. Eur Bus Org Law Rev 21, 349–377.
- Oster, J. (2021). Code is code and law is law – the law of digitalization and the digitalization of law, International Journal of Law and Information Technology.
- Palmirani M., Vitali F. (2011a). Akoma-Ntoso for legal documents. In Legislative XML for the semantic Web:75-100. Springer.
- Palmirani, M. (2019). Akoma Ntoso for Making FAO Resolutions Accessible. In Knowledge of the Law in the Big Data, 159–169. IOS Press.

Palmirani, M., R. Sperberg, G. Vergottini, F. Vitali (2018). Akoma ntoso version 1.0 part 1: Xml vocabulary. OASIS standard, August 2018.

Pasquale, F. (2015). The black box society: the secret algorithms that control money and information. Harvard University Press.

Stanford University (2016). Report for One Hundred Year Study on Artificial Intelligence.

THE LOOPHOLE – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel.



Zakonodajni in praktični vidiki opravljanja funkcije pooblaščen osebe za varstvo podatkov v času digitalizacije

dr. Benjamin Lesjak

predavatelj na Fakulteti za management (Katedra za poslovno informatiko)

Od začetka uporabe Splošne uredbe o varstvu podatkov (v nadaljevanju: splošna uredba),¹ to je 25. maja 2018, je varstvu osebnih podatkov namenjeno veliko pozornosti. V Republiki Sloveniji je sicer varstvo osebnih podatkov zagotovljeno že na podlagi Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: URS),² ki v 38. členu prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zbiranje, obdelavo, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov morajo temeljiti na zakonu. URS vsakomur zagotavlja pravico do seznanitve z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, ter pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi.

ZVOP-1 je osebni podatek opredelil kot kateri koli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen.³ Opredelitev je bila z začetkom veljavnosti splošne uredbe nekoliko dopolnjena. Osebni podatek tako pomeni katero koli informacijo v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom, pri čemer je določljivi posameznik tisti, ki ga je mogoče neposredno ali posredno določiti zlasti z navedbo identifikatorja, kakor so ime, identifikacijska številka, podatek o lokaciji, spletni identifikator, ali z navedbo enega ali več dejavnikov, ki so značilni za fizično, fiziološko, genetsko, duševno, gospodarsko, kulturno ali družbeno identiteto tega posameznika.⁴

Ena izmed bistvenih obveznosti, ki jo je uvedla splošna uredba, je, da mora upravljavec za potrebe urejanja zadev v zvezi z osebnimi podatki imenovati

¹ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), Uradni list Evropske unije L 119/1, 4. 5. 2016.

² Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

³ Glej 2. točko prvega odstavka 6. člena ZVOP-1, Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo in 177/20).

⁴ Glej 1. točko 4. člena splošne uredbe.

pooblaščen osebo za varstvo podatkov (ang. Data Protection Officer – DPO). Pooblaščen oseba za varstvo podatkov (v nadaljevanju: DPO) je neke vrste »angel varuh« osebnih podatkov v organizaciji. Po eni od raziskav iz leta 2019 je v EU DPO imenovalo okoli 500.000 organizacij⁵, v Sloveniji jih je po razgovorih z informacijskim pooblaščencom imenovalo okoli 2.500 organizacij oziroma podjetij. V skladu s 37. členom splošne uredbe mora upravljavec oziroma obdelovalec imenovati DPO, če je organizacija v javnem sektorju, če temeljne dejavnosti obsegajo redno in sistematično obsežno spremljanje posameznikov ter če temeljne dejavnosti obsegajo obdelavo posebne vrste podatkov ali podatkov v zvezi s kazenskimi obsodbami in prekrški. DPO mora izkazovati poklicne kvalifikacije, kar je odvisno predvsem od obsežnosti obdelave. Pri tem je treba poudariti, da dober DPO ni samo pravnik, ampak tudi strokovnjak s področja informacijske varnosti. Splošna uredba navaja, da je DPO lahko nekdo izmed zaposlenih ali zunanja oseba kot najeta storitev.

V 38. členu splošne uredbe je podrobno urejeno, kakšen je položaj DPO, ki mora biti vključen v zadeve upravljavca, pri čemer mu je treba zagotoviti zadostna sredstva in dostop do podatkov. Da lahko DPO normalno opravlja vse naloge, mu je treba zagotoviti neodvisnost in možnost poročanja najvišji upravni ravni v organizaciji. Njegovi kontaktni podatki so javno objavljeni, saj tako lahko izvaja stik s posamezniki, pri svojem delu pa mora upoštevati najvišjo stopnjo poklicne skrivnosti. Velikokrat pa se izpostavi vprašanje nasprotja interesov, saj DPO ne more biti nekdo iz vodstvene strukture organizacije.

Naloge DPO so podrobno opredeljene v 39. členu splošne uredbe in so: obveščanje upravljavca ali obdelovalca in zaposlenih, svetovanje v zvezi z osebnimi podatki, spremljanje skladnosti z zakonodajo oziroma ureditev internih aktov, ozaveščanje in usposabljanje osebja, ki vključuje izobraževanje zaposlenih, redno pregleduje upravljavca na področju osebnih podatkov in sodeluje z informacijskim pooblaščencom.

Upravljavec, ki imenuje DPO, mora ves čas bdeti nad ustreznostjo in zakonitostjo obdelave osebnih podatkov ter ukrepe po potrebi prilagajati. Pri tem mu redno pomaga DPO, ki sicer ni odgovoren za obdelavo, ampak samo svetuje. Ukrepi, ki jih mora upravljavec v skladu s splošno uredbo izvajati ves čas obdelave in pri tem redno vključuje tudi DPO, so:

⁵ Več: <https://iapp.org/news/a/study-an-estimated-500k-organizations-have-registered-dpos-across-europe/>

- izvajanje ustreznih politik po 24. členu (pri tem lahko gre za t. i. pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov ali drug akt, v katerem upravljavec na jasen, kratek in razumljiv način opiše ukrepe ter postopke, s katerimi se v določeni organizaciji zagotavlja varstvo osebnih podatkov);⁶
- izvedba postopka za zagotovitev vgrajenega in privzetega varstva podatkov ali obrazložitev njene odsotnosti po 25. členu;⁷
- dogovor s skupnimi upravljavci in preverjanje zakonitosti obdelave po 26. členu (gre za dogovor med vsaj dvema upravljavcema, s katerim se razdelijo naloge in obveznosti v zvezi z obdelavo. Iz dogovora morajo izhajati vsaj obveze vsakega od upravljavcev glede uresničevanja pravic posameznika in zagotavljanja informacij po 13. in 14. členu);⁸
- imenovanje predstavnika upravljavca ali obdelovalca, ki nima sedeža v Evropski uniji, po 27. členu (predstavnika je (razen izjem) treba imenovati, ko upravljavec ali obdelovalec, ki nima sedeža v Evropski uniji, posameznikom v Evropski uniji ponuja blago ali storitve ali ko spremlja njihovo vedenje, če to poteka v Evropski uniji);⁹
- izdelava evidence dejavnosti obdelave in njeno sprotno posodabljanje po 30. členu (evidenca dejavnosti obdelave je namenjena predvsem dokazovanju skladnosti in lažjemu spremljanju dejavnosti obdelave s strani nadzornih organov, hkrati pa je najučinkovitejši pripomoček, s katerim se zagotovi ustrezna stopnja transparentnosti do posameznikov);¹⁰
- izdelava analize tveganj in izvajanje ukrepov za varnost obdelave skupaj s sprotnim preverjanjem po 32. členu;¹¹
- redno izobraževanje zaposlenih o varstvu osebnih podatkov;
- poročanje o kršitvi varnosti obdelave informacijskemu pooblaščenцу ter morebitno obvestilo posamezniku po 33. in 34. členu;¹²
- izvedba ocene učinka v zvezi z varstvom osebnih podatkov oziroma pojasnilo razlogov, zakaj ta ni bila izvedena po 35. in 36. členu (ocena tveganj je namenjena

⁶ Povzeto po Pirc Musar, N. et al., 2020, str. 428.

⁷ Glej poglavje 3.2.

⁸ Povzeto po Pirc Musar, N. et al., 2020, str. 445.

⁹ Glej drugi odstavek 3. člena splošne uredbe.

¹⁰ Povzeto po Pirc Musar, N. et al., 2020, str. 490–491.

¹¹ Glej poglavje 3.2.

¹² Glej poglavje 3.6.3.

ugotavljanju, analizi in zmanjševanju tveganj glede nezakonite obdelave osebnih podatkov, gre za temeljni preventivni ukrep);¹³

- pristop k odobrenim kodeksom ravnanja (kadar je to primerno) in njihovo izvajanje po 40. členu;
- priprava pogodbe o (pogodbeni) obdelavi osebnih podatkov in nadzor nad delom obdelovalca po 28. členu (s pogodbo o obdelavi osebnih podatkov upravljavec zaveže pogodbenega obdelovalca, v njej pa so določeni vsebina in trajanje obdelave, narava in namen obdelave, vrsta osebnih podatkov, kategorije posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, ter obveznosti in pravice upravljavca).¹⁴

Ko se v organizaciji izvaja digitalizacija, mora biti v ta proces vključen tudi DPO. Običajno se uvajajo nove aplikacije ali nova digitalna okolja, z vidika novih oblik dela se izvaja delo na daljavo, uporabljajo se videokonference, povečuje se obseg hrambe (osebnih) podatkov, na spletnih straneh se pojavljajo nove oblike piškotkov, povečujejo se trženjske aktivnosti in profiliranje strank, uvaja se (pametni) videonadzor, nekatera podjetja so začela aktivnosti z umetno inteligenco, veliko podatkovje. Navedene oblike digitalizacije skoraj vedno vključujejo obdelavo osebnih podatkov, zato mora upravljavec izvesti ustrezne tehnične in organizacijske ukrepe, da zagotovi in je zmožen dokazati skladnost. Zagotavljati mora nenehno izboljševanje po načelu PDCA ter predvideti vgrajeno in privzeto varstvo podatkov, seveda ob upoštevanju najnovejšega tehnološkega razvoja. Predvsem pa mora DPO sodelovati pri pripravi ocena učinka na osebne podatke (ang. Data Protection Impact Assessment – DPIA). Na podlagi 35. člena splošne uredbe je namreč treba v primerih, kadar obstaja možnost, da bi lahko vrsta obdelave ob upoštevanju narave, obsega, okoliščin in namenov obdelave povzročila veliko tveganje za pravice in svoboščine posameznikov, upravljavec pred obdelavo opravi oceno učinka predvidenih dejanj obdelave na varstvo osebnih podatkov. Prej naštetе oblike digitalizacije skoraj gotovo lahko pomenijo tveganja. Namen predmetne ocene učinkov je preveritev vseh ukrepov zaradi ocene dejanj obdelave na varstvo osebnih podatkov. V postopku priprave ocene učinkov v zvezi z varstvom osebnih podatkov je treba preučiti cilje, prednosti, nabor osebnih podatkov, zakonitost pravne podlage obdelave, ukrepe in zaščite podatkov, potrebne roke shranjevanja ter načine obvestitve vseh skupin posameznikov.

¹³ Povzeto po Markovič, Z. et al., 2019, str. 341.

¹⁴ Povzeto po Pirc Musar, N. et al., 2020, str. 427-428 ter Markovič, Z. et al., 2019, str. 341.

Če pride do kršitev v zvezi z DPO, ko na primer upravljavec ne imenuje DPO ali pa se naloge slabo izvajajo ali se ne izvajajo, lahko nadzorni organ izreče globo do 10.000.000 evrov ali do 2 odstotka skupnega svetovnega letnega prometa v preteklem proračunskem letu

Primeri t. i. slabega izvajanja ali neizvajanja nalog DPO so opisani na spletni strani Enforcement tracker¹⁵, kjer je v enem od primerov zapisano: »Nadzorni organ je podjetju naložil globo ... po mnenju upravljavec najprej ni vključil pooblaščenih oseb za varstvo podatkov v vse zadeve v zvezi z varstvom osebnih podatkov. Upravljavec ni imel vzpostavljenega načrta nadzora varstva podatkov, ki bi dokazoval, da pooblaščen oseba za varstvo podatkov ustrezno opravlja svoje naloge«. Na omenjeni strani je bil do dne priprave tega prispevka za kršitev 37., 38. in 39. člena splošne uredbe navedeni razpon glob od 10.000 do 51.000 evrov.

Težava, ki jo zaznavamo v Sloveniji, je, da morajo tako upravljavci kakor tudi obdelovalci poslovati v skladu s splošno uredbo glede izpolnjevanja vsebine in zadanih nalog, na drugi strani pa nadzorni organ (to je informacijski pooblaščenec) ne more izreči kazni za neimenovanje DPO ali slabo izvajanje ali neizvajanja nalog DPO. Sicer lahko v skladu z veljavnim Zakonom o varstvu osebnih podatkov izreka globe za vsebine, ki so neposredno urejene s tem zakonom,¹⁶ oziroma izvaja inšpekcijski nadzor po ZIN.¹⁷ Ne more pa izreči globe 20 milijonov evrov po splošni uredbi. Šele, ko bo sprejeta novela ZVOP-1 oziroma novi ZVOP-2, ki je objavljen na spletnem portalu e-demokracija, bo mogoče v celoti uporabljati in izvajati določbe, ki so sicer že zdaj neposredno zavezujoče iz splošne uredbe.

Izzivi, ki ostajajo za prihodnost in jih ugotavljamo, so, da morajo organizacije uvideti, da ureditev področja osebnih podatkov ni le upravno breme, temveč je konkurenčno prednost, in da je pri zaposlenih nujno treba povečati ozaveščenost, da, da odločbe informacijske pooblaščenke daleč presegajo odločbe, ki sankcionirajo t. i. nepooblaščen »vohljanje« za podatki. Prav tako morajo organizacije spoznati, da je treba izboljšati in okrepiti ozaveščenost in znanje o informacijski varnosti ter vključevati DPO v vse procese organizacije, in ne samo takrat, ko je že prepozno oziroma informacijska pooblaščenka že sproži inšpekcijski postopek.

¹⁵ Več: <https://enforcementtracker.com/>

¹⁶ Glej 91. in naslednje člene ZVOP-1.

¹⁷ Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14).



Evropske temeljne pravice v digitalni dobi

dr. Maja Brkan, LL.M.

sodnica na Splošnem sodišču EU

- **Uvod**

Osrednja tema prispevka je vprašanje razmerja med temeljnimi pravicami in novimi tehnologijami v digitalni dobi, zlasti tistih, ki pri svojem delovanju uporabljajo umetno inteligenco. Čeprav na splošno vprašanje vpliva novih tehnologij na temeljne pravice ni novo, saj se vprašanja o tej temi zastavljajo na primer tudi na področju biotehnologije, genetike in raziskav izvornih (matičnih) celic, pa glavne razlike izvirajo iz različnih stopenj avtonomnosti tehnologij, ki uporabljajo umetno inteligenco. Visoka stopnja avtonomnosti delovanja tovrstnih tehnologij ima lahko pomembne pravne posledice. Nove tehnologije, ki uporabljajo predvsem algoritme strojnega učenja, lahko namreč privedejo do rezultatov, ki jih ni mogoče povsem natančno predvideti. Tako lahko na primer avtonomna vozila, ki izboljšujejo sposobnosti avtonomne vožnje z zbiranjem in analiziranjem podatkov iz okolja, zaradi možnih napak pri strojnem učenju nepravilno ocenijo razmere na cesti, kar lahko privede do prometne nesreče. V tem primeru se zastavlja vprašanje, kdo je odgovoren za napako v delovanju avtonomnega vozila in kdo je odgovoren za škodo, povzročeno s prometno nesrečo. S tem je povezano tudi vprašanje morebitne odgovornosti za kršitve temeljnih pravic oseb, vpletenih v prometno nesrečo.

Prispevek obravnava tudi nekatere izzive v zvezi z uporabo pravnega okvira Evropske unije (v nadaljevanju: EU) za varstvo temeljnih pravic pred posegi, povzročenimi z uporabo novih digitalnih tehnologij. Navedene so nekatere interpretativne možnosti za premagovanje izziva tradicionalne uporabe določb o temeljnih pravicah EU v vertikalnih razmerjih, medtem ko večina posegov v temeljne pravice, povezanih s temi tehnologijami, izhaja iz ravnanja zasebnih subjektov, kot so na primer zasebna podjetja za analizo podatkov ali podjetja, ki poslujejo prek spleta.

V nadaljevanju prispevek obravnava več sklopov temeljnih pravic z vidika novih digitalnih tehnologij: prvič, pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov, drugič,

vprašanja svobode izražanja, tretjič, človekovega dostojanstva in slednjič, svobodnih volitev ter evropske demokracije.

- Nove tehnologije, pravica do zasebnosti in varstvo osebnih podatkov

Eden izmed ciljev prispevka je preučiti načine uporabe novih digitalnih tehnologij, ki lahko vodijo do posegov v temeljni pravici do zasebnosti in varstva podatkov iz 7. in 8. člena Listine EU o temeljnih pravicah (UL C 326, 26. 10. 2012, str. 391; v nadaljevanju: Listina). Posebna tveganja za navedeni pravici so predvsem samodejno odločanje, uporaba prenosnih elektronskih naprav, temelječih na tehnologiji umetne inteligence, ter t. i. »mikro ciljanje« na družbenih omrežjih. Prispevek kritično preuči pravila o samodejnem odločanju iz 22. člena Splošne uredbe EU o varstvu podatkov (UL L 119, 4. 5. 2016, str. 1), ki nudi le omejene možnosti samodejnega odločanja brez človeškega posredovanja. Hkrati prispevek opiše tudi ukrepe za zaščito, ki so na voljo posameznikom, katerih podatki se obdelujejo v okviru samodejnega odločanja. Obravnavana je tudi sodna praksa nekaterih nacionalnih sodišč glede 22. člena Splošne uredbe EU o varstvu podatkov.

- Nove tehnologije in svoboda izražanja

Uporaba digitalnih tehnologij, zlasti umetne inteligence, lahko vpliva tudi na svobodo izražanja in (predvsem) obveščanja, zlasti če samodejni sistemi popolnoma avtonomno odločajo o spletnih vsebinah, do katerih imajo posamezniki dostop, in jih nesorazmerno omejujejo. Tako se na primer z uporabo strojnega učenja z namenom širjenja lažnih informacij ali s popolnoma samodejnim blokiranjem vsebine lahko posega v svobodo izražanja in obveščanja. Če tovrstne sisteme uporabljajo zasebna podjetja, se zastavlja vprašanje, ali je 11. člen Listine ustrezen instrument za reševanje trenj med pravico do svobodnega izražanja in digitalnimi tehnologijami. Uporaba 11. člena Listine v praksi je namreč otežena zaradi njegove tradicionalne uporabe v vertikalnih razmerjih. Ker besedilo omenjene določbe preprečuje le posege javnih organov in se zato zdi, da izrecno izključuje zasebna podjetja in družbena omrežja, je vprašljivo, ali Listina sploh lahko prepreči tovrstne posege. Prispevek obravnava morebitne rešitve tega pravnega vprašanja zlasti z vidika sodne prakse Sodišča EU o horizontalnem neposrednem učinku Listine (predvsem zadeve C-414/16 *Egenberger*, C-684/16 *Max-Planck* ter združeni zadevi C-569/16 in C-570/16 *Bauer*).

- Nove tehnologije in človekovo dostojanstvo

V tem delu prispevek obravnava morebitne neželene posledice digitalnih tehnologij za človekovo dostojanstvo ter vprašanje ustreznosti zaščite, ki jo pred takšnimi posledicami nudi 1. člen Listine skupaj z drugimi določbami Listine iz naslova o dostojanstvu. Vprašanje človekovega dostojanstva in novih tehnologij, zlasti umetne inteligence, je še posebej pomembno glede ranljivih skupin, na primer starejših, bolnih in čustveno ranljivih, ki potrebujejo posebno zaščito pred posegi v njihovo dostojanstvo. Do možnih posegov v človekovo dostojanstvo zaradi uporabe teh tehnologij lahko zato pride v številnih situacijah, na primer v zvezi s t. i. humanoidnimi roboti, ki sobivajo z ljudmi, v zvezi z uporabo pametnih robotov za pomoč pri negi starejših oseb, zlasti v času čustvene stiske, ali v zvezi z uporabo umetne inteligence pri svetovanju. Vprašljiva je torej lahko predvsem preveč razširjena uporaba umetne inteligence v primeru ranljivih oseb, zlasti pri uporabi teh tehnologij brez človeškega nadzora ali z minimalnim nadzorom. Zato je za preprečevanje posegov v človekovo dostojanstvo ključno, da končno odločitev glede načina uporabe teh tehnologij sprejme človek.

- Nove tehnologije, svobodne volitve in evropska demokracija

Prispevek obravnava tudi različne vplive uporabe digitalnih tehnologij na svobodne volitve in evropsko demokracijo ter možnosti za preprečitev njihovih neželenih učinkov. Uporaba teh tehnologij lahko vpliva na izid volitev v EU in s tem na pravico do svobodnih volitev (drugi odstavek 39. člena Listine) ter s tem na evropsko demokracijo na različne načine. Tovrstni vplivi lahko izhajajo na primer iz uporabe t. i. »družbenih botov« (*social bots*) za promocijo političnih kandidatov na volitvah, umetne inteligence za širjenje lažnih informacij ter tehnike ciljanja volivcev z analizo njihovih psiholoških značilnosti. Na ravni EU so bili sprejeti številni dokumenti z namenom ozaveščanja o omenjenih vprašanjih, kakor sta na primer Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij *Zagotavljanje svobodnih in poštenih evropskih volitev* z dne 12. septembra 2018 (COM(2018)637 final) ter Uredba (EU, Euratom) 2019/493 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2019 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014, ki ureja postopek preverjanja v zvezi s kršitvami pravil o varstvu osebnih podatkov v okviru volitev v Evropski parlament (novi 10.a člen). Poleg omenjene spremembe pravil o financiranju evropskih političnih strank je Evropska komisija 25. novembra 2021 predlagala tudi uredbo o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju (COM(2021) 731 final), ki v določeni meri omejuje usmerjeno politično oglaševanje, zlasti če temelji na občutljivih osebnih podatkih (prvi odstavek 12. člena).

- Sklep

Digitalne tehnologije nedvomno prinašajo številne koristi, vendar je pri njihovi uporabi potrebna previdnost. Ključna pravna vprašanja o njihovi ureditvi, vključno s podrobnejšo ureditvijo preprečevanja neželenega vpliva na temeljne pravice, za zdaj še ostajajo odprta. Na ravni EU poteka razprava o teh vprašanjih z več vidikov, zlasti pa je pomemben predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi usklajenih pravil o umetni inteligenci (Akt o umetni inteligenci) in spremembi nekaterih zakonodajnih aktov unije z dne 21. aprila 2021 (COM(2021)206 final). Navedeni predlog uredbe kot pravni okvir na ravni EU predvideva strožje obveznosti in ukrepe podjetij pri uporabi umetne inteligence (8.–29. člen predloga uredbe) ter prepoved nekaterih najbolj tveganih praks umetne inteligence (5. člen predloga uredbe) prav zaradi njihovih škodljivih vplivov na temeljne pravice, varovane z Listino (28. uvodna izjava). Poleg temeljnih pravic, obravnavanih v tem prispevku, predlog uredbe poudarja tudi pomen varstva drugih pravic, na primer prepovedi diskriminacije (21. člen Listine), enakosti žensk in moških (23. člen Listine), visoke ravni varstva potrošnikov (38. člen Listine) ter nekaterih novejših pravic, na primer pravice do visoke ravni varstva okolja in izboljšanja kakovosti okolja (37. člen Listine). Avtorica sklene z mislijo, da je ključno, da pravna ureditev spodbuja razvoj digitalnih tehnologij ter hkrati omejuje možnosti zlorabe teh tehnologij na načine, ki bi lahko posegali v temeljne pravice.



Zaključni govor

Peter Goldschmidt

vodja odnosov z institucijami, EIPA Luxembourg

Najprej bi se vsem v Ljubljani zahvalil za organizacijo tega izjemno zanimivega in pestrega dogodka, na katerem je bilo obravnavanih veliko več tem, kot sem pričakoval. Nisem pa povsem prepričan, ali naj se zahvalim tudi za zaupano zelo nevhvaležno nalogo, da v samo 15 minutah povzamem 18 prispevkov vrhunsko usposobljenih strokovnjakov. Vsekakor se ob tej priložnosti zahvaljujem vsem govornikom, vključno z uvodnim, za njihove zelo strokovne, informativne in, moram dodati, tudi zelo navdihujoče prispevke. Hvala lepa.

Teme, obravnavane na tej konferenci, bom poskušal razdeliti v tri skupine:

- izvajanje prava EU v državah članicah,
- prednosti in izzivi na jezikovnem področju,
- digitalna podpora pri pripravi zakonodaje EU in njenem prenosu.

V mojem povzetku bo v ospredju izvajanje prava EU na nacionalni ravni, in sicer na osrednji ravni in nižjih ravneh. Kot vemo, imajo nekatere države članice ali prihodnje države članice bolj ali manj avtonomne regije z določenimi pristojnostmi tudi pri izvajanju zakonodaje.

Izvajanje je sestavljeno iz treh delov:

- prenosa, tj. vzpostavitve nacionalne pravne infrastrukture, ki dovoljuje in omogoča uporabo in uveljavljanje prava EU,
- dejanske uporabe prava EU na nacionalni ravni in
- uveljavljanja.

Tudi moj povzetek temelji na teh vidikih.

- Prenos

Na tej konferenci smo slišali, da je izhodišče prenos. Naša dolžnost je zagotoviti, da so cilji in namen zakonodajalcev EU izpolnjeni v celoti, pravilno, pravočasno, in kot so poudarili nekateri govorniki, tudi učinkovito, brez dodatne in nepotrebne birokracije, da sprejmemo ustrezne ukrepe za izvajanje, na primer za vzpostavitev institucij ali dodeljevanje pooblastil ali sprejemanje ustreznih, sorazmernih in učinkovitih sankcij.

Prvi dan konference je bilo navedenih nekaj novih izzivov v tem procesu, na primer, kako napisati zakonodajo, da ne bo berljiva in razumljiva samo za pravne strokovnjake, ampak tudi za širšo javnost, in, upam, da zdaj ne bom nikogar užalil, če dodam še politike, pri čemer mora besedilo seveda ostati natančno. V popoldanskem delu prvega dne so bile predstavljene zelo zanimive pobude. Osebno me je še posebej pritegnila ocena, ki so jo pripravili predstavniki širše javnosti. Mislim, da je bil to zelo zanimiv pristop k zakonodajnemu postopku. Predstavljen je bil še en izziv, in sicer kaj narediti z mehkim pravom EU. Slišali smo obe plati: prvo, da ga je treba prenesti, kolikor je mogoče, in drugo, ki nas je spomnila, da je mehko pravo na splošno zavezujoče za institucijo, ki ga je izdala, ne pa nujno tudi za državo članico.

Nato smo slišali prispevke o nekaterih najnovejših trendih pri prenosu. Zame osebno je to nekaj zelo zanimivega – podpora Evropske komisije in agencij EU v praksi. Govorim namreč na podlagi lastnih izkušenj, ko sem bil še javni uslužbenec na Danskem, ko sem bil mlad in lep in sem delal za dansko vlado, in kadar koli smo se obrnili po nasvet na Evropsko komisijo, so vedno odgovorili: naša naloga je, da vas nadzorujemo, ali to pravilno delate, in ne da vam svetujemo, kako to narediti. Skupaj s pobudami za boljšo zakonodajo je to prispevalo k spremembam v pristopu. In ta podpora je zanimiva, ker ne gre samo za teoretično podporo ali podporo pri razumevanju posameznih določb, temveč tudi za načrte izvajanja, smernice in strokovne skupine, ki so organizirale srečanja z nacionalnimi strokovnjaki, na katerih so izmenjali izkušnje in znanje.

Dovolil si bom tudi omeniti sistem EU Pilot, ki je bil prvič na voljo leta 2008. Čeprav je v očeh Evropske komisije to orodje in del uveljavljanja prava EU, je za države članice lahko tudi korak naprej pri podpiranju celovitega in pravilnega izvajanja na nacionalni ravni.

Na koncu pa smo se seznanili z različnimi novimi že razvitimi digitalnimi orodji in umetno inteligenco ter tistimi v razvoju, ki nam lahko pomagajo pri vrsti opravil: od prevajanja zakonodajnih aktov EU, načrtovanja ali priprave nacionalne zakonodaje do

usklajevanja posvetovanj deležnikov itd.

Vse te rešitve državam članicam pomagajo učinkoviteje izvajati pravo EU.

- Uporaba

Na konferenci smo govorili tudi o uporabi prava EU v državah članicah.

V zvezi s tem so bili navedeni številni izzivi. Najpomembneje, zmogljivosti in viri, ki jih potrebujejo države članice, zlasti majhne in srednje velike. Spoprijemajo se z izzivi prenosa in uporabe prava EU. Če pustimo vprašanje virov ob strani, gre tudi za splošna vprašanja razumevanja pravnih aktov EU. Na podlagi svojih izkušenj lahko rečem, da glede nacionalnega usklajevanja države članice čaka še veliko dela. To sicer ni bilo izrecno omenjeno, ampak vzel si bom to pravico in vas opomnil na potrebne izboljšave. Če države članice svoja stališča usklajujejo že med zakonodajnim postopkom EU, pomeni, da so izvajalci sodelovali že v postopkih odločanja na nacionalni ravni, kar bo pozneje olajšalo razumevanje pravnih aktov EU.

Drugi izzivi so bili jezikovne narave. Izgubljeno s prevodom, kot je to imenoval eden od govornikov. Slišali smo, da umetna inteligenca lahko pomaga reševati tudi jezikovne težave. Vemo, da je terminologija pomembna. Na primer, v enem jeziku imamo tehnični izraz, ki pa nima prevodne ustreznice v drugem jeziku. Jezikovna vprašanja in izzivi pri prenosu ter nato uporabi prava EU torej ostajajo.

Poseben izziv, kot je nekaj govornikov zelo diplomatsko namignilo, je tudi izziv za nacionalne organe, da razumejo in sprejemajo prevlado prava EU (in podrejenost) v postopkih na sodiščih ali proti Evropski komisiji. Praktični vidik tega najdemo v vsakodnevnem življenju – tudi mojem, ko sem predaval o pravu EU in ko sem bil javni uslužbenec, in sicer pripravljenost ali voljo uporabiti pravo EU in uporabiti nacionalno pravo, izpeljano iz prava EU, v skladu s pravom EU in sodno prakso Sodišča Evropske unije.

Zadnja stvar, ki sicer ni bila izrecno omenjena, vendar izhaja iz povedanega na tej konferenci, je različnost ustavne in upravne kulture. Pripravljenost uporabiti pravo EU in prilagodljivost pri njegovi uporabi na nacionalni ravni sta povezani s prožnostjo sistema za prilagajanje novim pravilom.

Na konferenci so bila predstavljena tudi številna orodja, ki državam članicam pomagajo pri uporabi prava EU. Evropska komisija je razvila široko paleto zelo praktičnih orodij, ki nacionalnim organom pri tem resnično pomagajo. Imamo spletna

orodja, ki nam pomagajo razumeti določbe uredbe ali direktive, če morda ne razumemo uradnega prevoda. Imamo tudi posebne skupine nacionalnih uradnikov, s pomočjo katerih se izmenjujejo izkušnje in znanje ter poskušajo najti rešitve za skupne težave. Komisija zagotavlja usposabljanje. Ne nazadnje, kot je povedala predstavnica Evropskega azilnega podpornega urada, je državam članicam, ki same nimajo dovolj virov za spoprijemanje z določenim obsežnim izzivom, zagotovljena operativna pomoč v praksi (npr. pomoč pri registraciji migrantov na Malti).

- Uveljavljanje

Obpravnavali smo tudi vprašanja v zvezi z uveljavljanjem prava EU v državah članicah. Predstavitve o tem so govorile predvsem o teh izzivih:

- tolmačenje ali razlaganje nacionalnega prava, s katerim se prenaša pravo EU v nacionalni pravni red ali se v njem izvaja;
- razumevanje izhodiščnega pravnega akta EU ali pravnega akta EU, ki se uporablja neposredno;
- razumevanje in sprejemanje prevlade prava EU ter spoštovanje vladavine prava;
- ozaveščenost in volja ter celo usposobljenost, da se izkoristi možnost postopka predhodnega odločanja. Kako zastaviti vprašanje, ki lahko pomaga rešiti zadevo na nacionalnem sodišču?;
- negotovost glede uporabe mehkega prava EU v postopkih uveljavljanja na nacionalni ravni;
- ozaveščenost glede uporabe postopka za ugotavljanje kršitev ne samo zaradi napak nacionalnih organov na osrednji ali lokalni ravni pri uporabi, ampak celo napak sodišč. Kot veste, je Sodišče EU v nekaj primerih poudarilo, da nepravilno uveljavljanje prava EU na nacionalnem sodišču pomeni tudi kršitev dolžnosti države članice, da lojalno izvaja pravo EU.

Razpravljavci so navedli veliko dejavnikov, ki pomagajo krepiti uveljavljanje prava EU v državah članicah:

- večja vloga prava EU v nacionalnih izobraževalnih sistemih;
- večja vloga prava EU v začetnem in nadaljevalnem usposabljanju pravnih strokovnjakov, vključno s sodstvom, notarji, odvetniki v zasebnem sektorju in izvršitelji;
- boljše razumevanje dejstva, da pravo EU resnično lahko pomaga pri reševanju sporov, nesporazumov in tožb v državah članicah, in celo pri njihovem preprečevanju, če so pravniki ali odvetniki ustrezno usposobljeni;
- Evropsko območje pravice. Kot spodbujevalni dejavnik bi rad omenil tudi evropsko območje pravice, v katerem sodstvo/nacionalna sodišča iz celotne Evrope sodeluje/-jo

z medsebojnim priznavanjem sodb in pri njihovem izvrševanju v svojih državah. To postaja vse pomembnejše, tako kot mobilnost ljudi: čezmejno sodno sodelovanje.

Vsi ti dejavniki pomagajo krepiti uveljavljanje prava EU na nacionalni ravni.

Na koncu sem dodal še en nov dejavnik. Nov izziv pri uveljavljanju je seveda uporaba umetne inteligence in digitalnih rešitev. Zelo zanimivo je bilo poslušati, zlasti med zadnjo razpravo, o iskanju pravega ravnovesja med prednostmi in koristmi digitalnih rešitev ter človeškim dejavnikom.

Najlepša hvala za organizacijo te konference. Upam, da sem dobro povzel njeno vsebino. Hvala, ne samo za povabilo k udeležbi, ampak tudi za priložnost, da predstavim nekaj naukov te konference.

**Mag. Matej Golob, MBA**

vodilni partner v podjetju CorpoHub, izkušen govornik, moderator in mentor

Je pionir vitkega in agilnega inoviranja v Sloveniji, ki vsakodnevno vstopa v svet nepredvidljivih in zapletenih delovnih okolij, kjer z mešanico inovativnih metodologij od design thinkinga, lean startupa do scruma vodi kolektive do smiselnih in učinkovitih rešitev, medsebojnega razumevanja in izkoriščanja timskega potenciala.

Brez dlake na jeziku pove, da izkušnje ne pridejo čez noč in da je vsak dan priložnost za učenje in premikanje mej. Z žarom, zanosom in ponosom razkriva prigode in okoliščine iz časov, ko je bil IBM »executive« ali gonilna sila dogodkov TEDx Ljubljana ali ko je oral ledino startup podjetja 30Lean, in še posebej tudi nauke zgodb, ki jih je pisal ali soustvarjal.



Če lahko narediš bolje, moraš.

So ljudje, ki ne rinejo v ospredje, ampak zadeve obvladujejo iz ozadja, mirno in zanesljivo, s čimer čarajo trenutke sreče tistim spredaj. Gre za ljudi z bleščečimi očmi. Morda ne gledajo tako navihano kot tisti iz pravljič, a so enako skrivnostni. Zaradi njih je življenje mnogo bolj varno.



Veronika Pušnik
tolmačka



Živa Petkovšek
tolmačka

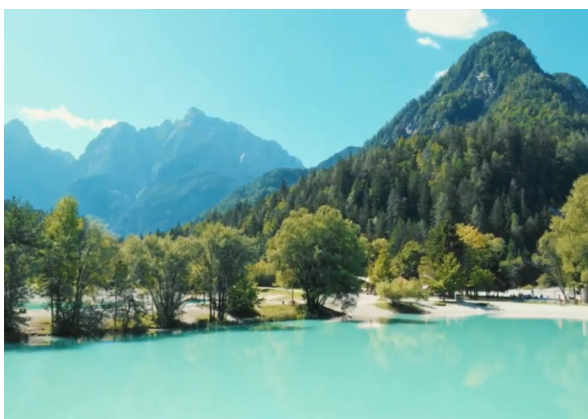


Enej Gradišek
CorpoHub



Metka Resman
CorpoHub

Slabost virtualnih dogodkov je, da nas oropajo čisto vsakdanjih strasti – toplega stiska rok, iskrenega nasmeha, dišeče kave v družbi prijetnega sogovornika, glasbenih dražljajev okolice in potepinskega občudovanja lepot kraja, kjer smo se srečali in našli. Vse to smo poskušali udeležencem konference pričarati čim bolj meseno – vtihotapili smo se v napovednike govornikov, glasbeno razkošno polnili odmore, na kosilo povabili v naše domače kuhinje ter za slovo pomahali z dolin in vršacev naše lepe dežele. Upamo, da se kmalu srečamo TU, če ne zaradi vsega naštetega, potem morda zaradi zanimivosti, ki smo jih natrosili v kratka kvizna vprašanja.



Slovenia. A place where I'm free to go my own way.



Slovenian Gastronomy: You can't spell Slovenia without love.

Katalena



Foto: Ivian Kan Mujezinović

»Mi smo Katalena, prihajamo iz Ljubljane in igramo slovensko ljudsko muziko,« se predstavljajo na svojih koncertih. Že 20 let. Ljudskemu izročilu in starodavni muziki se spoštljivo priklanjajo z avtentičnim izrazom, ki v stalnem dialogu med davnim in sodobnim v glasbo prevaja taka in drugačna prevpraševanja o teži sveta in se oplaja z raznorodnostjo izkušenj šesterice iz drugih ustvarjalnih družin in okolij. Samosvoji in domišljeni konteksti so gnezda za prigode in bitja z razširjenega zemljevida domovine, zavetja za izštevanke in vojne zgodbe, za najtemnejše žalosti in najsvetlejše upanje. Skoznje zna svet odmevati tako z najglobljimi družbenokritičnimi refleksijami kot z najbolj intimnimi razkošji.

Silence



Foto: Nika Högl Praper

Skupina Silence od leta 1995 ustvarja kot duet, a njuna glasba se zdi veliko več kot preplet dveh energij. Celo nasprotno: zveni intimno in prefinjeno ter hkrati razkošno in monumentalno. Krehke glasbene rahločutnosti skupine Silence se rade družijo v takih in drugačnih umetniških kontekstih, zlasti je njuna glasba tankočutna spremljevalka plesnih, filmskih, glasbenih in gledaliških projektov. Z njima se nežno in hipnotično, pa vendar odločno in drzno dotikamo apokaliptičnosti, ki ju preroško naznanjata v teh čudnih časih, pa tudi sicer. Silence sta Tišina, ki je zgovorna na povsem samosvoje načine, a nikakor ne molči.

Dan D



Foto: Marko Alpner

Dan D so zgodba o avtorskem rocku, ki že zavidljiv kos časa zori in se medi v žlahtnem dialogu z zvesto publiko in skupaj s številnimi glasbenimi sodelovanji, od čistih rokerskih korenin prek akustičnih intim in drznih glasbenih oplajanj onkraj enoznačnih opredelitev rokerskega genskega zapisa, ki so mu sicer zvesti. Glasbeno radovednost in ustvarjalnost zato tešijo tudi zunaj znanih zvočnih krajin in udobnih glasbenih vzorcev. Z njimi hodimo na oblakih in se sprašujemo o barvah dneva, z njimi nas nosita voda in ples, z njimi mislimo tudi prepovedane misli in upamo, da bo čas morda zacelil svet.

Q: Kateri pravnik s filmsko kariero je osrednji govornik konference?

A: Matjaž Gruden

Matjaž Gruden je za Slovence »živa legenda«, saj je z osrednjo vlogo v legendarnem mladinskem filmu »Sreča na vrhici« za vedno zarisal spomin na življenje konec sedemdesetih let. V vlogi glavnega junaka, dečka Matica, ki se zelo naveže na svojega zvestega spremljevalca, psa Jakoba, nam pripoveduje preprosto zgodbo o prijateljstvu, ljubezni, zaupanju in razočaranjih, predvsem nad odraslimi. Film je bil posnet leta 1977, a je zaradi svoje pomenljive in empatične pripovedi še vedno na rednem repertoarju sleherne generacije.

Q: Katera avtohtona slovenska živalska vrsta je zaščitena na ravni EU?

A: Kranjska čebela

Čebele so ponos Slovenije. Ker smo Slovenci zelo navezani nanje in se zavedamo, da brez njih ni življenja, smo avtohtono kranjsko čebelo zaščititi tudi na ravni EU. Po zaslugi naših prizadevanj v okviru Organizacije Združenih narodov so čebele dobile tudi svoj svetovni dan – 20. maj, ko je pomlad v svojem razcvetu in izleti večina čebeljih rojev.

Q: Ali ste vedeli, da je slovenščina edini uradni jezik EU, v katerem najdete odgovor, ali je treba zaznamovati dve ali več stvari, oseb?

A: Dvojina

Dvojina je slovenska jezikovna posebnost, ki je poleg ednine in množine eno od slovničnih števil, s katerim označujemo dve osebi, dve stvari. Slovenščina je eden zelo redkih jezikov, ki je ohranil dvojino in jo v polni meri skoraj neokrnjeno uporablja. Pravijo, da slovenščina že tako ali tako ni med najlažjimi jeziki. Zagotovo pa je učenje našega jezika tudi zaradi dvojine prav poseben izziv.

Q: Katera je ena prvih Evropejk, ki je sama prepotovala svet?

A: Alma Maksimiljana Karlin

Bila je prav posebna ženska. Ženska, slovenskega rodu, ki se je leta 1919 podala na pot okoli sveta in bila zdoma vse do leta 1928. V svojih potopisih, člankih in predavanjih je pristno orisovala svet, kakršen je bil takrat.

»Skozi življenje gre sam in zapuščen, kdor vedno misli samo nase; kdor pa se zna ljubeče prilagajati in vse stvari srečno zasukati, kdor vedno ve, kje je treba priskočiti na pomoč, in se razdaja drugim, temu je življenje cvetoča livada in še po smrti ostanejo za njim sledovi njegovih del.« (Pod košatim očesom)

Q: Katero podjetje je poskrbelo za eno večjih prelomnih točk v razvoju letalstva – prvo tipsko licencirano komercialno električno letalo?

A: Pipistrel

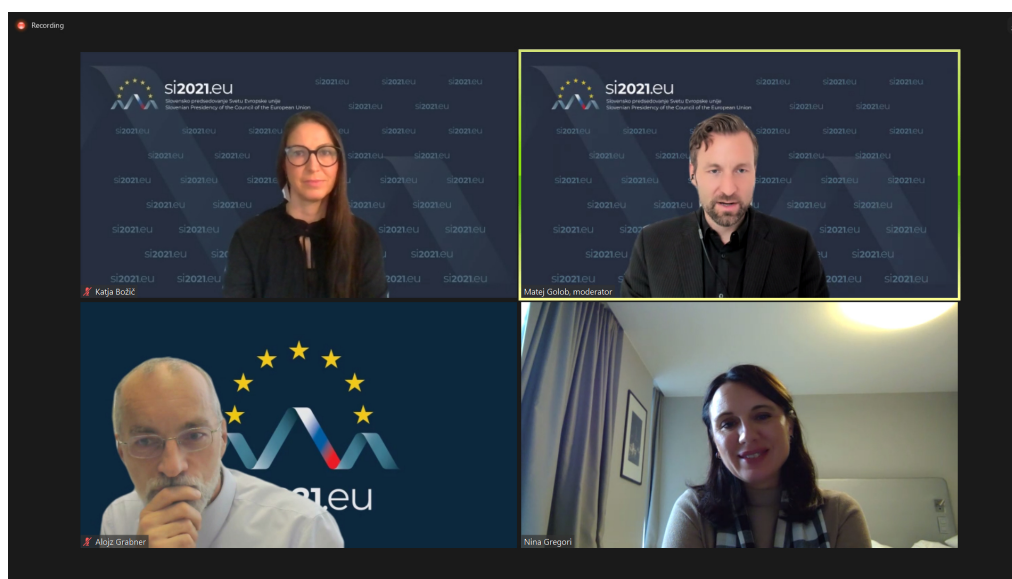
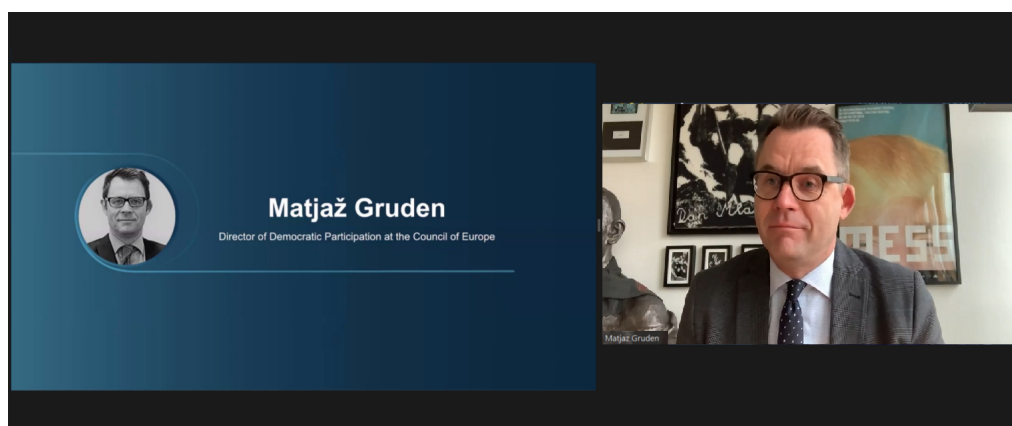
Podjetje Pipistrel že vrsto let izdeluje vrhunska ultralahka motorno-jadralna letala ter jadralna letala s pomožnim motorjem. Je pionir alternativnega letalstva v Sloveniji in po svetu. S svojo inovativnostjo je ekipa podjetja zmagala na natečaju NASE za osebno letalo prihodnosti in s tem dokazala, da smo kot družba še korak bližje brezemisijem letenju. Leta 2020 je njihovo letalo velis electro kot prvo prejelo tipski certifikat za komercialno letalstvo, s čimer so poskrbeli za eno večjih prelomnih točk v razvoju letalstva.

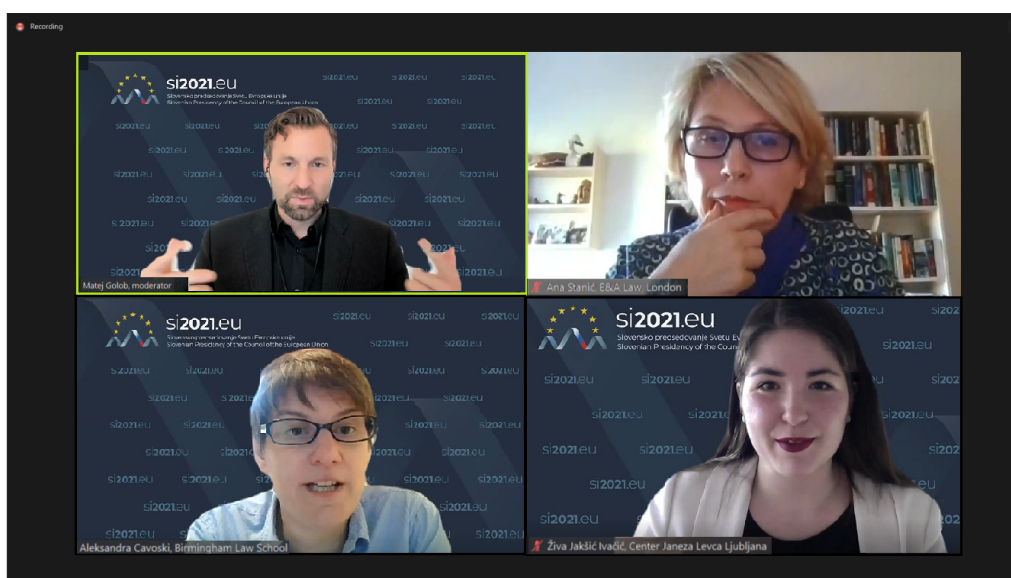
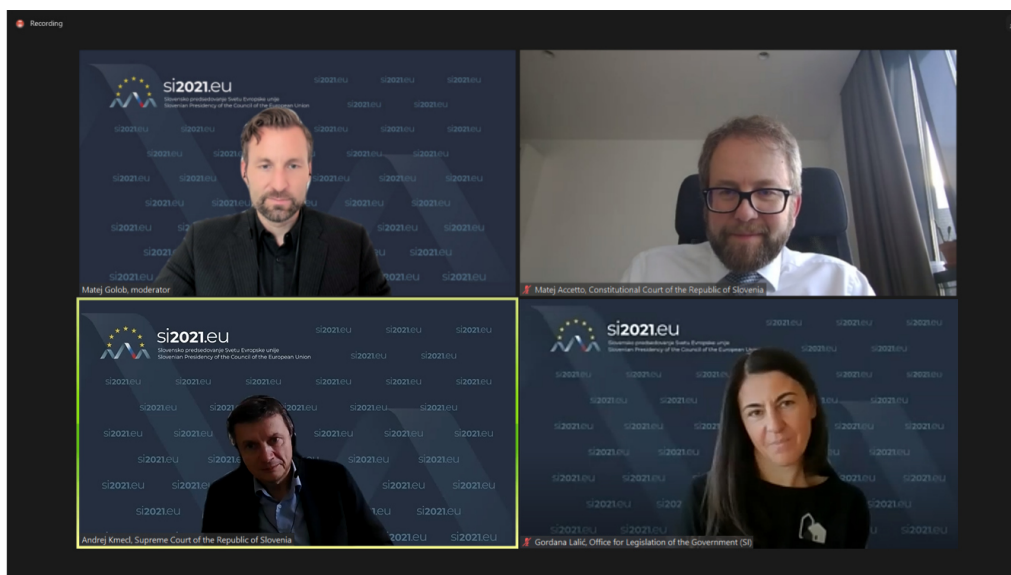
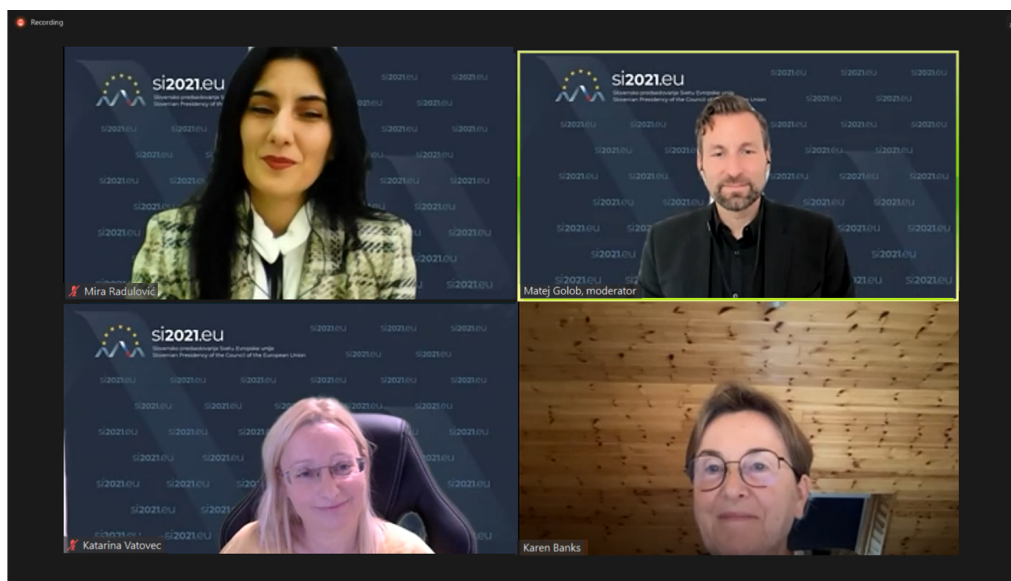
Q: Kdo je bil avtor logaritemskih tablic, s katerimi so po vsem svetu računali skoraj 200 let?

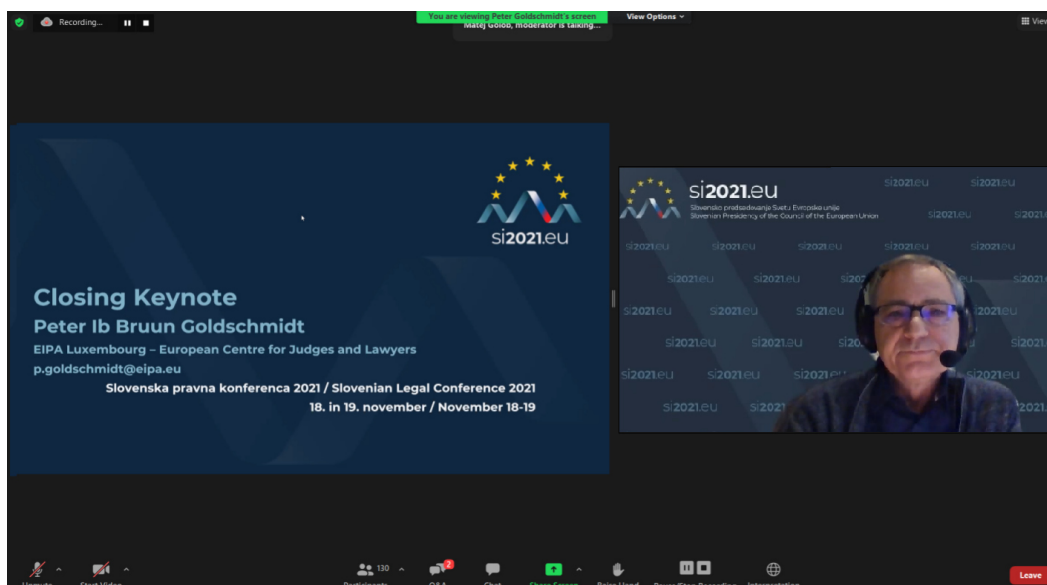
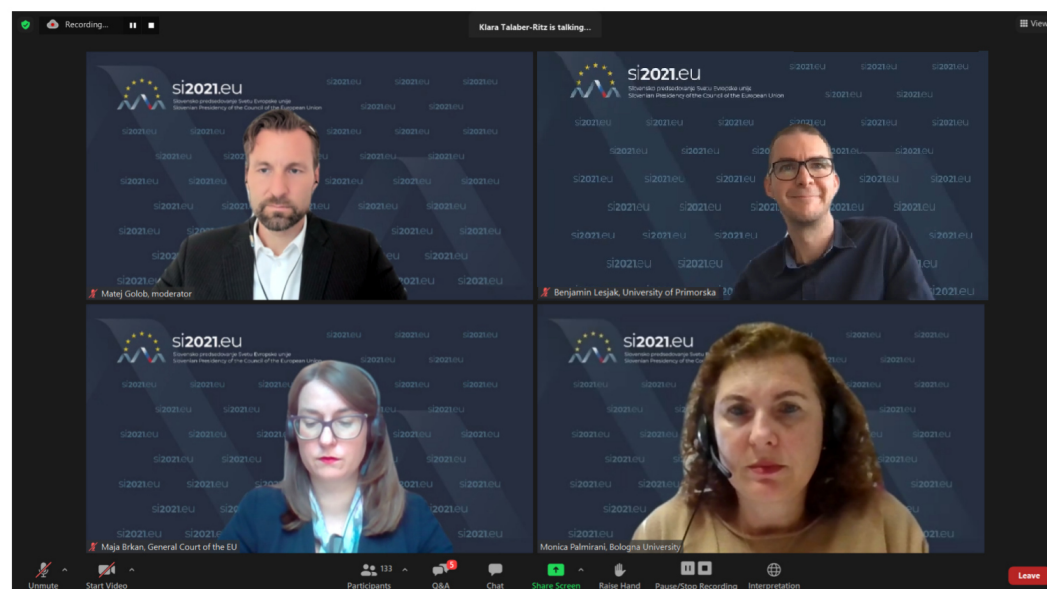
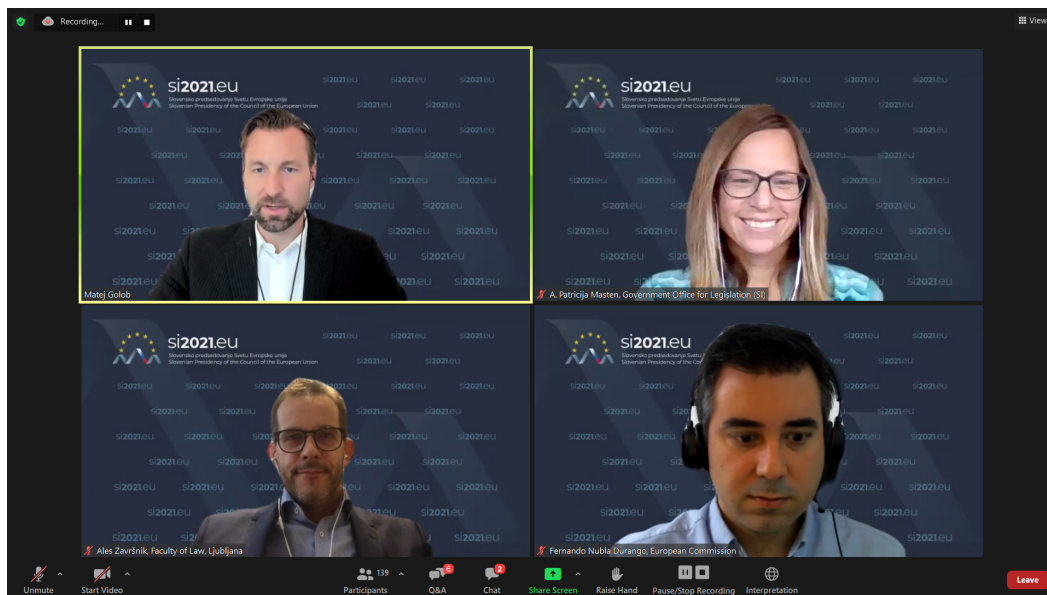
A: Jurij Vega

Jurij Vega je znani slovenski matematik, fizik, geodet, meteorolog. Čeprav je s svojimi logaritmi zaslovel predvsem kot matematik, je bil večji del njegovih razprav in učbenikov namenjen fiziki. Je tudi edini Slovenec, čigar ime nosi krater na Luni.

Konferenca je odzvenela z vsemi manj in bolj pomembnimi poudarki, manj in bolj svežimi dognanji, manj in bolj izzivalnimi premisleki. Skoraj vse tisto, kar je botrovalo temu, da se je iztekla točno tako, kot se je, bo kmalu večinoma pozabljeno, ostali pa bodo, upamo, vsaj nekateri vtisi te avanture, ki smo jo ustvarili povezani. Žal nam ni uspelo spoznati in srečati se v živo, da bi tako stkali še pristnejša zavezništva, si v očeh prebrali iskrene vtise in slišali vaše mnenje. Vendarle se je vsaj na ekranih izrazilo nekaj vaših besed, saj ste z nami tako ali drugače soustvarili konferenco. Naj nekaj teh prijaznih in spodbudnih besed ostane tudi na teh straneh. Da se morda res še z večjim zanosom kmalu spet srečamo.







Celotna konferenca je odlična.

.....

Strokovnjake bi lahko poslušal ure in ure, toliko izkušenj in odkritosti. Kako lahko ostanejo razsodni ob vsakodnevni obravnavi tako zapletenih zadev, kot je medsebojno usklajevanje nacionalnih zakonodaj in prava EU?

.....

Hvala vsem govorkam in govornikom za navdihujoče prispevke.

.....

Čestitke organizatorjem in panelistom za to odlično konferenco. Vrača zaupanje v kompetentnost ljudi, ki skrbijo za vladavino prava v EU.

.....

Res ste dobro organizirali, zelo profesionalno, vsaka čast. Je zelo zanimivo, z vseh vidikov (tudi gledališkega oz. filmskega), izbor nastopajočih zelo ok, dolžina prispevkov ravno pravšnja, kulturni prispevki super ...

.....

Najlepša hvala vsem organizatorjem in sodelujočim.

.....

Spoštovani,
organizacija konference je bila odlična, čestitke! Prav tako tudi vsebina. Še enkrat se vam zahvaljujem za vabilo in upam, da ostanemo v stiku.

.....

Spoštovani organizatorji,
bilo nam je v veliko veselje in čast, da smo lahko sodelovali na tako koristni konferenci. To je vsekakor pomembna tema in takšni dogodki so zelo uporabni za širjenje informacij o stanju z različnih, prav tako temeljnih vidikov.

.....

[illegible]

.....

.....

.....

■ ■ ■ ■ ■

Go to www.menti.com and use the code 7617 9739

What is the one word / expression you are leaving the conference with?

extraordinary
 zanimalno in inovativno
 regulation of air
 fantastic professional
 shaping the future
 inspirations
 excellent
 great
 lively
 odlično
 inspiring
 interesting
 eye opening
 odlično in zelo poučno
 fantastično
 zanimljivo
 we want up 2022
 fabolous
 perfektno

Press S to show image

23