



Ústavný súd Slovenskej republiky

SPRÁVA o právnom štáte

prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)
na jej 86. plenárnom zasadnutí
(Benátky 25. – 26. marca 2011)

na základe komentárov

p. Pietra van DIJKA (Holandsko)
p. Greta HALLEA (Švajčiarsko)
p. Jeffreya JOWELLA (Spojené kráľovstvo)
p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

REPORT ON THE RULE OF LAW

Preklad a korektúra:

JUDr. Mária Siegfriedová, štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Janka Terezkiewicz, stážistka

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Historický pôvod právneho štátu, Etat de droit and Rechtsstaat.....	3
III. Právny štát v pozitívnom práve	5
IV. Hľadanie definície	10
V. Nové výzvy.....	16
VI. Záver	16
Príloha: Kontrolný zoznam pre hodnotenie stavu právneho štátu v jednotlivých štátoch	17

I. Úvod

1. Pojem „právny štát“ vytvára popri demokracii a ľudských právach¹ tri piliere Rady Európy a je obsiahnutý v preambule Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
2. Zakotvený je taktiež v niektorých listinách a iných normotvorných dokumentoch.
3. Súčasná správa zohľadňuje Rezolúciu 1594 (2007) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy o „princípoch právneho štátu“ (pozri najmä bod 6.2, ktorý sa týka Benátskej Komisie). Jej cieľom je určiť zhodnú definíciu právneho štátu, ktorá môže pomôcť medzinárodným organizáciám a tiež vnútroštátnym a medzinárodným súdom pri interpretácii a aplikácii tejto základnej hodnoty. Táto definícia by teda mala mať taký charakter, ktorý by umožňoval jej praktickú aplikáciu.
4. Aj keď terminológia je podobná, je dôležité hneď v úvode poukázať na to, že pojem „právny štát“ nie je vždy synonymom pojmov „Rechtsstaat“, „Estado de Direito“ alebo „Etat de Droit“ (alebo termínu používaného Európskou komisiou „Prééminence du droit“). Tento pojem nie je ani synonymom ruského pojmu „pravidlá právnych predpisov/zákonov“ (verkhovenstvo zakona) a nie je synonymný ani s termínom „pravovoe gosudarstvo“ („právom riadený štát“).²
5. Táto správa si kladie za cieľ zosúladiť uvedené termíny, a to najmä termíny „Rule of law“, „Rechtsstaat“ a „Etat de droit“.³
6. Predmetná správa bola prijatá Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (25. – 26. marca 2011).

II. Historický pôvod Rule of Law, Etat de droit a Rechtsstaat

7. Atribúty obsiahnuté v pojme právny štát boli formulované počas stáročí, a to už od staroveku. Platón vyslovil: „Kde je právo subjektom nejakej inej autority a nemá autoritu samo osebe, kolaps štátu podľa môjho názoru nie je veľmi ďaleko, ale ak je právo majstrom vlády a vláda je jeho sluhom, potom je situácia sľubná a občania si vychutnajú všetky požehnania bohov.“⁴ Moderné poňatie právneho štátu predstavil britský ústavný právnik profesor A. V. Dicey v jeho Úvode do štúdia ústavného práva (1885).⁵

¹ Štatút Rady Európy (ETS č. 001), konkrétne jeho preambula a článok 3.

² Hiroshi Oda: „*The Emergence of Pravovoe Gosudarstvo (Rechtsstaat) in Russia*“, 25 *Review of Central and East European Law* 1999 č. 3, 373.

³ Ohľadne rozdielov týkajúcich sa pôvodu a konceptu Rechtsstaatu, Rule of Law a Etat de droit pozri M. Loughlin: *Foundations of Public Law* (2010), kapitola 11.

⁴ Platón: *Zákony*, Kniha IV, 715 d; *Complete Works*, Cooper, John et. al., Hackett Publishing Company Inc., 1997, Indiana, str. 1402. Ohľadne pôvodu konceptu právneho štátu v staroveku pozri M. Loughlin: *Swords and Scales* (2000), kapitola 5; B. Tamanaha: *On the Rule of Law: History, Politics and Theory* (2004), kapitola 1.

⁵ 10. edícia 1959 s úvodom od E. C. S. Wadeho, Londýn, MacMillan, kapitola 4.

8. Dicey veril, že existujú dva princípy, ktoré sú vlastné nekodifikovanej britskej ústave. Prvým a základným princípom bola „zvrchovanosť alebo nadradenosť parlamentu“ (a tak podporil myšlienku reprezentatívnej vlády ako hlavnej charakteristiky demokratického štátu). Druhým princípom, ktorý zmierňuje ten prvý, je právny štát.

9. Dicey teda videl právny štát ako obmedzenie (aj keď nie absolútnu kontrolu) teoreticky neobmedzenej moci (v britskom kontexte) štátu nad jednotlivcom. Pre neho princíp právneho štátu vyplýval z po roky existujúceho angloamerického (sudcovského) práva (a preto teda nebolo nutné, aby bolo kodifikované v písanej ústave). Podľa Diceya právny štát spočíval na troch základných požiadavkách. Prvou bolo to, že žiadna osoba nesmie byť potrestaná bez toho, aby porušila zákon, ktorý musí byť jasný a predvídateľný, tak aby usmerňoval správanie a konanie ľudí a nepovoľoval ich retrospektívne potrestanie. Veril, že diskrečné právomoci vedú k svojvôli. Druhou bolo to, že žiadna osoba nemôže stáť nad zákonom a všetky spoločenské vrstvy majú byť rovnako podriadené zákonu. Treťou bolo to, že právny štát by mal vychádzať nie z písanej ústavy, ale z common law (*pozn. nepísaného, sudcovského práva*).

10. Diceyova tretia požiadavka právneho štátu nemôže obstať v modernej spoločnosti a aj keď prvá (legalita a istota) a druhá (rovnosť) sú pre tento koncept kľúčové, Diceyov pohľad na právnu istotu nebol vo všeobecnosti prijatý, a to najmä čo sa týka jeho presvedčenia, že akákoľvek diskrečná právomoc by nevyhnutne viedla k svojvoľnému výkonu moci.⁶

11. V prvej polovici dvadsiateho storočia sa právny štát stal veľmi sporným konceptom, keď Diceyov negatívny postoj k diskrečnej právomoci bol architektmi „sociálneho štátu“ zobrazený ako jeho negatívny postoj k zasahovaniu vlády. Diskrečná právomoc bola považovaná za nutnosť pri rozhodovaní, čo si vyžadovala čoraz zložitejšia spoločnosť.

12. Od polovice dvadsiateho storočia sa právny štát zmieril s diskrečnou právomocou. Diskrečná právomoc bola akceptovaná, ale aj tak mala byť zákonom obmedzená s cieľom zachovania ďalších princípov právneho štátu, napríklad že každý má mať prístup k spravodlivému konaniu pred nezávislým a nestranným súdom, že zákon má byť uplatňovaný dôsledne, rovnocenne a spôsobom, ktorý nie je arbitrárny alebo neodôvodnený.

13. Koncept „Rechtsstaatu“ je založený viac na povahe štátu. Zatiaľ čo právny štát vznikol v súdnych sieňach, Rechtsstaat vznikol v písaných ústavách.⁷ Hlavný teoretik tohto pojmu bol Robert von Mohl (1831). Rechtsstaat bol definovaný v protiklade k absolutistickému štátu s neobmedzenými právomocami zverenými výkonnej moci. Ochrana pred absolutizmom musela byť poskytnutá zákonodarcom, a nie samotnými súdmi.

⁶ K téme pozri Jeffrey Jowell: „The Rule of Law and its Underlying Values“, 7. edícia, Oxford University Press 2011; Kaarlo Tuori: The Rule of Law and the Rechtsstaat, in Ratio and Voluntas, Ashgate 2011, kapitola 7, strany 8 a nasl.; Erik O. Wennerstrom: The Rule of Law and the European Union, Uppsala: Iustus Forlag 2007, strany 61 a nasl.

⁷ Wennerstrom, str. 50.

14. Francúzsky prístup sa odráža v Deklarácii práv človeka a občana (1789). Pojem „Etat de droit“ (ktorý nasledoval po pozitivistickom koncepte „Etat legal“) kladie menší dôraz na povahu štátu, ktorý sa považuje za garanta základných ľudských práv, ktoré sú zakotvené v ústave. Pojem „Etat de droit“ zavedený začiatkom 20. storočia Carréom de Malbergom implikuje (súdne) ústavné preskúmanie obyčajných zákonov.⁸

15. Pojem právny štát bol rôzne interpretovaný, ale je potrebné odlíšiť ho od čisto formalistického chápania, podľa ktorého akákoľvek činnosť verejného činiteľa, ktorú zákon umožňuje, je v súlade so zákonom. Postupom času bola podstata právneho štátu v niektorých štátoch skreslená tak, aby sa stal synonymom pre „pravidlo podľa práva“ alebo „pravidlo zákona“ alebo aj „právo podľa pravidiel“. Tieto interpretácie povolili autoritatívne konanie vlád a neodzrkadľujú skutočný význam dnešného právneho štátu.⁹

16. Princíp právneho štátu v jeho pravom slova zmysle je neoddeliteľnou súčasťou každej demokratickej spoločnosti a vyžaduje, aby bolo pri rozhodovaní s každou osobou zaobchádzané dôstojne, rovnako, objektívne a v súlade so zákonom a aby jej bola poskytnutá možnosť napadnúť rozhodnutie pre jeho nezákonnosť pred nezávislým a nestranným súdom, kde jej bude zaručené spravodlivé konanie. Princíp právneho štátu sa týka výkonu moci a vzťahov medzi jednotlivcom a štátom. Avšak je nutné si uvedomiť, že v posledných rokoch z dôvodu globalizácie a deregulácie existujú medzinárodné a nadnárodné verejné subjekty, ako aj hybridné a súkromné subjekty s významnou mocou nad štátnymi orgánmi, ako aj súkromnými osobami. Správa v časti V („nové výzvy“) sa v stručnosti bude venovať tomu, či by mal byť právny štát rozšírený tak, aby obmedzil konanie týchto orgánov, ako aj tradičných orgánov verejnej moci na vnútroštátnej úrovni.

III. Právny štát v pozitívnom práve

a. Medzinárodné právo

17. Koncept právneho štátu je možné nájsť na vnútroštátnej, ako aj na medzinárodnej úrovni.¹⁰ Najdôležitejšími dokumentmi sú v tomto ohľade medzinárodné zmluvy. Tento odsek sa bude najprv venovať textom vypracovaným viacerými medzinárodnými a nadnárodnými organizáciami (a) a následne konkrétnym príkladom z vnútroštátneho práva (b).

18. Pre Radu Európy sa najdôležitejšie odkazy na princíp právneho štátu nachádzajú v:

- preambule Štatútu Rady Európy, ktorá zdôrazňuje „vernost“ členských štátov „duchovným a morálnym hodnotám, ktoré sú spoločným dedičstvom ich národov a skutočným zdrojom

⁸ Pozri Wennerstorm, str. 73 a nasl.

⁹ Pozri 3. zväzok publikácie o právnom štáte od Serhiyho Holovatyho: The Rule of Law. Kyiv, Phoenix Publishing House (2006) LXIV, 1747 (Vol. 1: The Rule of Law: From Idea to Doctrine; Vol. 2: The Rule of Law: From Doctrine to Principle; Vol. 3: The Rule of Law: The Ukrainian Experience).

¹⁰ Pozri R. McCorquodale, ed.: The Rule of Law in International and Comparative Context. Britský inštitút medzinárodného a komparatívneho práva (2010).

slobody jednotlivca, politickej slobody a právneho štátu, princípov, ktoré tvoria základ skutočnej demokracie“;

- preambule Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v ktorej sa uvádza, že „vlády európskych krajín... majú podobné zmýšľanie a majú spoločné dedičstvo politických tradícií, ideálov, slobody a právneho štátu“.

19. V oboch prípadoch bol výraz „právny štát“ preložený do francúzštiny ako „prééminence du droit“, a nie „Etat de droit“ (pozn. prednosť práva, a nie štát práva).

20. Avšak ani právny štát (alebo Rechtsstaat alebo Etat de droit) v týchto textoch nie je definovaný.

21. Napríklad pri rozoberaní problému „právneho štátu ako súčasť základného posolania Rady Európy“ Výbor ministrov Rady Európy citoval viacero dokumentov odvolávajúcich sa na tento koncept, ale taktiež uviedol, že „už uvedené analýzy nie sú dostatočné na to, aby postačovali na vypracovanie zoznamu základných požiadaviek právneho štátu prijatých Radou Európy, nieto ešte jedinej definície“.¹¹ V tomto dokumente sa uvádza, že „organizácia každodenne pracuje na podpore a posilňovaní právneho štátu v členských štátoch“. Zdá sa však, že tento pragmatický a ad hoc prístup otvára cestu konsenzu, aby do požiadaviek právneho štátu boli zahrnuté špecifické požiadavky ako napr. zákaz svojvôle, právo na nápravu nezávislými sudcami na nestranných súdoch, právna istota a rovnosť každého pred zákonom.¹²

22. Ani Rezolúcia 1594 (2007) pomenovaná „Princípy právneho štátu“ prijatá Parlamentným zhromaždením Rady Európy 23. novembra 2007 neobjasňuje obsah tohto princípu.

23. Viac možno nájsť v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Súd sa domnieva, že princípy právneho štátu sa majú odraziť v každom článku Dohovoru (a používa nielen termíny „prééminence du droit“, ale aj „Etat de droit“ vo francúzštine).¹³ Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ako vyplýva z už uvedenej správy vypracovanej v rámci švédskeho predsedníctva vo Výbore ministrov (CM(2008)170), aplikuje princípy právneho štátu na viaceré záležitosti, a to skôr formálnym spôsobom, počnúc princípom zákonnosti v užšom slova zmysle, cez rôzne aspekty (procesného) spravodlivého procesu a právnej istoty po delbu moci (vrátane súdnictva) a rovnosť pred zákonom.¹⁴ V rozhodnutí vo veci *Golder v. UK* (1975), 1 EHRR 524, Súd uviedol (paragraf 34), že „ťažko si možno predstaviť právny štát bez toho, aby bolo možné mať prístup k súdom“. Pozri tiež *Philis v. Grécko* (1991), Séria A, č. 209, paragraf 59. Odkaz na princípy právneho štátu Súdom ako neoddeliteľnej súčasť každého článku Dohovoru však tomu dáva podstatný charakter.¹⁵

¹¹ Pozri Rada Európy a Právny štát – Prehľad – CM(2008) 170, 21. november 2008, paragraf 22.

¹² Tamtiež paragrafy 29 – 30. Pozri tiež G. Palombella a N. Walker: Relocating the Rule of Law, Hart Publishing, 2009.

¹³ *ESLP Stafford v. Spojené Kráľovstvo*, 28. máj 2002, paragraf 63.

¹⁴ Čo sa týka „súlady so zákonom“, Súd všeobecne iba vyžaduje, aby štátna moc mala oporu v zákone. Súd ale začal zdôrazňovať spojitosť medzi demokraciou a právnym štátom vyžadujúc, aby zákon ustanovil rámec určitých diskrečných právomocí na obmedzenie ľudských práv. Pozri *lordachi a iní v. Moldavsko*, 10. február 2009.

¹⁵ Pozri rozsiahly zoznam rozsudkov Súdu, v ktorých je právny štát citovaný Holovatym (poznámka 9), str. 1169 – 11214. Pozri jeho zhrnutie prípadov na str. 1215 – 1220.

24. Organizácia spojených národov pojem právneho štátu, ktorý sa objavil v preambule Všeobecnej deklarácie ľudských práv (1948), používa na podporu rôznych princípov, ktoré sa odlišujú v závislosti od špecifického kontextu. Pri porovnaní dvoch správ vypracovaných v krátkom časovom rozpätí (2002 a 2004) je viditeľný odlišný prístup; prvý kladie dôraz napr. na prvky nezávislého súdnictva, nezávislých ľudskoprávných inštitúcií, na ustanovené a ohraničené právomoci vlády a spravodlivé a slobodné voľby, zatiaľ čo druhý sa klasickejším spôsobom zameriava na prvky týkajúce sa kvality legislatívy, nadradenosti práva, rovnosti pred zákonom, zodpovednosti pred zákonom, právnej istoty, procesnej a zákonnej transparentnosti, vyhnutia sa arbitrárnosti, deľby moci atď.¹⁶ Rezolúcia Komisie OSN pre ľudské práva z roku 2005 sa sústreďuje na prvky deľby moci, nadradenosť zákona a rovnakú ochranu na základe zákona.¹⁷

25. Definícia právneho štátu v širšom slova zmysle bola navrhnutá bývalým generálnym tajomníkom OSN Kofi Annanom. Vo svojej správe z roku 2004 uviedol: „Právny štát [...] sa vzťahuje na princíp riadenia, v ktorom všetky osoby, inštitúcie a subjekty, verejné a súkromné vrátane štátu samotného, sú podriadené zákonu, ktoré sú verejne vyhlásené, rovnako vykonávané a na základe ktorých je nezávisle rozhodované a ktoré sú v súlade s medzinárodnými normami a štandardmi ľudských práv. To si vyžaduje tiež opatrenia, ktoré zaručia dodržiavanie princípu nadradenosti práva, rovnosti pred zákonom, podriadenosti zákonu, spravodlivého aplikovania zákona, deľby moci, účasti na rozhodovacej činnosti, právnej istoty, zamedzenia arbitrárnosti a procesnej a zákonnej transparentnosti.“¹⁸

26. Popri Rade Európy je spomedzi regionálnych organizácií vhodné spomenúť najmä OBSE. Hlavné prvky doktríny tejto organizácie v tejto oblasti boli zhrnuté v dokumente OBSE „Závazky týkajúce sa právneho štátu“.¹⁹ Podľa Kodanského dokumentu (2) z roku 1990 „právny štát neznamená iba formálnu zákonnosť, ktorá zabezpečuje pravidelnosť a dôslednosť pri dosahovaní a presadzovaní demokratického poriadku, ale aj spravodlivosť založenú na uznaní a úplnej akceptácii najvyšších hodnôt človeka garantovaných inštitúciami, ktoré poskytujú rámec pre ich úplné vyjadrenie“. „Demokracia je neodmysliteľným prvkom právneho štátu“ (3). V dokumente o záväzkoch OBSE týkajúcich sa právneho štátu sa citujú rôzne záväzky zúčastnených štátov týkajúce sa nezávislosti súdnictva a právnych zástupcov, ako aj nezávislej činnosti verejných justičných služieb a správy súdnictva. Helsinské rozhodnutie Rady ministrov č. 7/08 o „ďalšom posilňovaní právneho štátu vo sfére vplyvu OBSE“ podnietilo zúčastnené štáty posilniť právny štát inter alia v nasledujúcich oblastiach: nezávislosť súdnictva, účinná správa súdov, právo na spravodlivý proces, prístup k súdu, zodpovednosť štátnych inštitúcií a zamestnancov, dodržiavanie princípov právneho štátu vo verejnej správe, právo na právnu pomoc a dodržiavanie ľudských práv osôb vo väzbe; zákaz mučenia a iného krutého a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania; zvýšenie povedomia a vzdelávanie o právnom štáte pre právnické profesie a verejnosť; zabezpečenie účinných právnych

¹⁶ Wennerstorm, str. 23 a nasl. Pozri tiež dokumenty Sekretariátu OSN A/57/275 a S/2004/616.

¹⁷ HR Res. 2005/32, Demokracia a právny štát.

¹⁸ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General, Doc. S/2004/616, 23. august 2004, pozri paragraf 6.

¹⁹ <http://www.OBSE.org/documents/odihr/2009/01/36062_en.pdf>.

prostriedkov a prístup k nim, zachovávanie štandardov a postupov právneho štátu v systémoch trestného súdnictva a boj proti korupcii.

27. OECD sa tiež pokúsilo o definíciu, podľa ktorej „právny štát pozostáva z nasledujúcich základných prvkov, ktoré musia byť zachované súbežne: [1] existencia základných pravidiel a hodnôt, ktoré ľudia uznávajú a s ktorých záväznosťou súhlasia (konštitucionalizmus). Tiež to môže platiť ako pre nepísanú, tak aj písanú ústavu. [2] Vláda sa musí riadiť zákonom. [3] Nezávislé a nestranné súdnictvo podáva výklad zákonov. [4] Tí, ktorí vykonávajú zákon, konajú dôsledne, bez nespravodlivej diskriminácie. [5] Zákon je prehľadný a dostupný všetkým, najmä tým, ktorí sú zraniteľní a najviac potrebujú ochranu. [6] Aplikácia zákona je účinná a včasná. [7] Zákon ochraňuje práva, najmä ľudské práva. [8] Zákon môže byť zmenený ustanoveným spôsobom, ktorý je sám osebe transparentný, zodpovedný a demokratický.²⁰

28. V Európskej únii je koncept právneho štátu zakotvený nielen v preambule Zmluvy o Európskej únii, ale tiež v jej článku 2, podľa ktorého „Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám“, čo sa zdá byť aj základom vonkajšej činnosti EÚ,²¹ ale aj v preambule Charty základných práv Európskej únie. Vo francúzštine je používaný termín *Etat de droit*, zatiaľ čo nemecká verzia používa *Rechtsstaatlichkeit*. Ani tu tento pojem nie je definovaný. Koncept právneho štátu je používaný v Európskej únii tak, aby zahŕňal viacero významov vrátane formálnych pojmov ako napríklad prednosť zákona, ale taktiež vecných pojmov ako rešpektovanie základných práv a pojmov špecifických pre právo Európskej únie ako spravodlivá aplikácia zákona, účinné uplatňovanie práv Únie, ochrana legitímnych očakávaní a aj boj proti korupcii (vo vonkajších vzťahoch).²²

29. Ďalšie medzinárodné subjekty sa často hlásia k princípom právneho štátu. Napríklad *Latimer House Principles* (2003) Spoločenstva národov zdôrazňujú, že „Súdna moc a parlamenty by mali plniť príslušné, ale aj kritické úlohy pri propagácii právneho štátu komplementárnym a konštruktívnym spôsobom.“ Medzinárodná komisia právnikov (ICJ) sa celé roky venuje systematickému štúdiu právneho štátu a pod pojmom právneho štátu rozumie základné princípy na ochranu jednotlivcov pred arbitrárnou mocou štátu a ich ľudskej dôstojnosti. Medzinárodná advokátska komora podobne prijala princípy právneho štátu ako základný koncept pre všetkých, ktorí vykonávajú právnickú profesiu.²³

²⁰ Rovnaký prístup k spravodlivosti a právnemu štátu. Výbor pre rozvojovú pomoc OECD (DAC). *Mainstreaming Conflict Prevention* (2005).

²¹ Článok 21 Zmluvy o EÚ.

²² Wennerstrom, pozri najmä tabuľky na strane 160, 218 – 219, 289 – 290 a 302.

²³ F. Neate (ed). *The Rule of Law: Perspectives from Around the Globe*, IBA; LexisNexis (2009).

b. Vnútroštátne právo

30. Vo vnútroštátnej legislatíve je možné nájsť termín Rechtsstaat v mnohých ustanoveniach nemeckého základného zákona, a to najmä čo sa týka ústavného poriadku spolkových krajín a Európskej únie.²⁴ Navyše, vecný výklad pojmu Rechtsstaat sa v Nemecku uplatnil tiež v doktríne ústavného práva, ako aj v praxi ústavného súdu.²⁵

31. V Spojenom kráľovstve je pojem právneho štátu dôležitým ústavným princípom, ktorý je uznávaný ako obmedzenie konania vlády a výkonu moci a je aplikovaný súdmi. Zákon o ústavnej reforme z roku 2005 explicitne uvádza pojem právneho štátu slovami „Tento zákon neovplyvňuje nepriaznivo – (a) existujúci ústavný princíp právneho štátu alebo – (b) existujúcu ústavnú úlohu lorda kancelára v súvislosti s týmto princípom.

32. Pojem právneho štátu (alebo Rechtsstaat/Etat de droit) sa objavuje vo viacerých ústavách bývalých socialistických krajín strednej a východnej Európy (Albánsko, Arménsko, Bielorusko, Bosna a Hercegovina, Chorvátsko, Česká Republika, Estónsko, Gruzínsko, Maďarsko, Moldavsko, Čierna Hora, Rumunsko, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Macedónsko, Ukrajina), čo je zriedkavejšie v starých demokraciách (Andorra, Fínsko, Nemecko, Malta, Nórsko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko, Švajčiarsko, Turecko). Tento pojem možno nájsť v preambulách alebo iných všeobecných ustanoveniach. Konkrétnejšie ustanovenia nachádzame v Španielsku, podľa ktorých „súdy kontrolujú právomoc vydávať právne predpisy a zabezpečujú, aby princípy právneho štátu boli dodržiavané v konaní štátnej správy“; súdy, ako aj prokurátori konajú v súlade s princípmi právneho štátu.²⁶ Vo Švajčiarsku „aktivity štátu musia vychádzať z podstaty právneho štátu a musia ním byť obmedzené.“²⁷

33. Pojem právneho štátu je často ťažké nájsť v bývalých socialistických krajinách, ktoré zažili pojem *socialistická rovnosť*. Klasický marxistický prístup je založený na myšlienke slabého štátu, a teda na slabom právnom systéme, ktorý z neho vychádza. Je veľmi dobre známe, že prax sovietskeho systému viedla naopak k hypertrofii štátu. Sovietska ústava z roku 1936 (článok 113) napríklad uvádza, že „Najvyššia kontrolná moc nad striktným vykonávaním právnych predpisov všetkými ľudovými komisariátmi a im podriadenými inštitúciami, ako aj štátnymi zamestnancami a občanmi ZSSR je vložená do rúk prokurátora ZSSR. Okrem špecifickej úlohy generálneho prokurátora to, čo ostalo zachované, je „striktné uplatňovanie právnych predpisov“. Neexistoval žiaden všeobecný koncept právneho štátu, ale v užšom slova zmysle existovalo uplatňovanie právnych predpisov založené na veľmi pozitívnom prístupe. Toto zakazovalo ísť nad rámec prvej fázy definície právneho štátu „pravidlo zákona“ alebo „pravidlo zákonom“.²⁸ Tento koncept môže stále byť zakotvený v praxi

²⁴ Články 28 a 23.

²⁵ Kaarlo Tuori: Rechtsstaat, str. 12.

²⁶ Články 106, 117 a 124 ústavy.

²⁷ Článok 5.1 ústavy („Le droit est la base et la limite de l'Autorité de l'Etat“/„Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht“).

²⁸ Pozri analýzu S. Holovatyho (poznámka 9), str. 1655 – 1665.

a môže zabrániť vývoju a komplexnejšej definícii právneho štátu; právo je skôr vnímané ako nástroj moci než ako hodnota, ktorá by mala byť rešpektovaná. Inými slovami, hlavne v nových demokraciách hodnoty právneho štátu stále potrebujú „sedimentáciu“, čo znamená, že by sa mali stať súčasťou každodennej praxe²⁹ a, slovami Valerija Zorkina, taktiež „právneho povedomia“.³⁰

IV. Hľadanie definície

34. Rozdiely v tom, čo sa rozumie pod pojmom *právneho štátu* – ako aj *Rechtsstaatu* – môžu viesť k spochybneniu jeho užitočnosti ako základného konceptu vo verejnom práve.³¹ Avšak je potrebné pochopiť ho, a teda definovať ho, a to preto, lebo sa objavuje v mnohých právnych textoch, ako aj preto, že právny štát je prijímaný ako základná zložka každej demokratickej spoločnosti.

35. Prihliadajúc na právne nástroje, vnútroštátne alebo medzinárodné, a diela vedcov, sudcov a iných osôb sa zdá, že v súčasnosti existuje zhoda týkajúca sa jadra významu právneho štátu a jeho prvkov.

36. Nasledovná definícia Toma Binghamu snáď najvhodnejšie vystihuje základné prvky právneho štátu:

„všetky osoby a authority v štáte, či verejné alebo súkromné, by mali byť viazané zákonmi, ktoré sú verejne vyhlásené, nadobúdajú účinnosť v budúcnosti a sú verejne vykonávané súdmi, a mali by byť oprávnené požívať výhody, ktoré z nich vyplývajú“.³²

37. Táto krátka definícia, ktorá platí pre verejné a aj súkromné inštitúcie, je rozšírená o osem „ingrediencií“ právneho štátu. Tieto zahŕňajú: (1) Prístupnosť zákonov (tak aby boli zrozumiteľné, jasné a predvídateľné); (2) Otázky právneho nároku by mali byť rozhodnuté na základe zákona, a nie svojvôle; (3) Rovnosť pred zákonom; (4) Moc musí byť vykonávaná zákonne, spravodlivo a rozumne; (5) Ľudské práva musia byť ochraňované; (6) Právne prostriedky musia byť poskytnuté tak, aby riešili spory bez neprimeraných nákladov alebo meškania; (7) Súdne konania musia byť spravodlivé a (8) Štát musí dodržiavať svoje záväzky v medzinárodnom, ale aj vnútroštátnom práve.

38. Binghamova požiadavka, že zákony musia byť verejne vyhlásené, pričom ich právne účinky nastávajú až v budúcnosti, sa zaoberá povahou zákona a právnym rozhodovaním, ktoré vyžadujú (ako uviedol Dicey), že zákony by samy osebe mali byť prístupné a jasné a predvídateľné. Pri tejto definícii Bingham objasňuje, že na rozdiel od Diceya uznáva, že diskrecia na strane verejných činiteľov je v našej komplexnej spoločnosti nutná, no nemala by byť neobmedzená a nemala by povoľovať arbitrárne alebo neodôvodnené rozhodnutia (povaha práva je teda naplnená procesne

²⁹ Na podporu sedimentácie právneho štátu pozri Kaarlo Tuori: The „Rechtsstaat“ in the Conceptual Field – Adversaries, Allies and Neutrals, *Associations* Vol. 6 (2002), číslo 2., str. 201 – 214, 212.

³⁰ VD Zorkin: „Rule of Law and Legal Awareness“, in Francis Neate (ed). *The Rule of Law: Perspectives from Around the Globe*, str. 43 – 54.

³¹ To je napríklad názor Martina Loughlina vyjadrený v dokumente CDL-DEM (2009)006 (The Rule of Law in European jurisprudence), str. 3.

³² Tom Bingham: *The Rule of Law* (2010).

a aj vecne).

39. Binghamove vyjadrenie, že všetky osoby a orgány by mali byť „viazané“ zákonom, sa týka aj členov verejných a súkromných subjektov, ktorí by sa mali správať v súlade so zákonom, a aj verejných činiteľov (ktorí by sa tiež mali správať v súlade so zákonom, tak aby neprekračovali svoje právomoci a aby aplikovali zákon rovnako, bez ohľadu na postavenie objektu aplikácie zákona a bez ohľadu na akékoľvek hrozby alebo úplatky v súvislosti s rozhodovacou činnosťou).

40. Binghamov názor, že každý by mal mať prospech zo zákonov, implikuje prístup k súdom v dvoch významoch: po prvé, prístup k súdom za účelom uplatňovania nárokov vyplývajúcich zo zákonov, po druhé, konanie týchto súdov je spravodlivé a ich rozsudky sú nezávislé a nestranné.³³

41. Vychádzajúc z tejto a iných definícií založených na rôznych právnych a štátnych systémoch³⁴ sa zdá, že konsenzus vo veci dôležitých prvkov právneho štátu, ako aj prvkov *Rechtsstaatu*, ktoré sú nielen formálne, ale aj vecné alebo materiálne (materieller Rechtsstaatsbegriff), je aktuálne možný. Sú to:

1. zákonnosť vrátane transparentného, zodpovedného a demokratického procesu prijímania právnych predpisov,
2. právna istota,
3. zákaz arbitrárnosti,
4. prístup k spravodlivosti pred nezávislým a nestranným súdom vrátane súdneho preskúmania administratívnych aktov,
5. rešpektovanie ľudských práv,
6. zákaz diskriminácie a rovnosť pred zákonom.

(1) Zákonnosť (zvrchovanosť zákona)

42. Dôležitosť princípu zákonnosti bola zdôraznená Diceyom. Po prvé to znamená, že zákon musí byť dodržiavaný. Táto požiadavka platí nielen pre jednotlivcov, ale aj pre orgány – verejné a súkromné. V rozsahu, v akom sa zákonnosť zaoberá činnosťou verejných činiteľov, si vyžaduje aj oprávnenie konať, a to konať v rámci právomocí, ktoré im boli zverené.³⁵ Zákonnosť tiež znamená, že žiadna osoba nesmie byť potrestaná s výnimkou porušenia už prijatého zákona. Zákon nesmie byť porušený beztrestne. Zákon by mal byť, v rámci možností, presadzovaný.

43. Termín „zákon“ použitý v tejto kapitole sa primárne vzťahuje na vnútroštátnu legislatívu a *common law*/zvykové právo. Avšak vývoj medzinárodného práva, ako aj dôležitosť, ktorú medzinárodné

³³ Vychádzajúc z tejto definície sa Bingham domnieva, že právny štát musí poskytnúť dostatočnú ochranu ľudských práv (z ktorých na mnohé, ako napr. právo na spravodlivý proces, sa vzťahuje jeho definícia), a vyžaduje dodržiavanie záväzkov štátu vyplývajúcich z medzinárodných aj vnútroštátnych právnych predpisov.

³⁴ Napríklad Zorkinova definícia právneho štátu, ktorá sa uvádza v jeho kapitole a je spomenutá vyššie v poznámke 30.

³⁵ Jeffrey Jowell: The Rule of Law and its Underlying Values, in Jeffrey Jowell/Dawn Oliver (Eds), The Changing Constitution (poznámka 6 vyššie), str. 10.

organizácie pripisujú rešpektovaniu právneho štátu, vedie k riešeniu tohto problému aj na medzinárodnej úrovni: princíp *pacta sunt servanda* je cestou, ktorou medzinárodné právo vyjadruje princíp zákonnosti.³⁶

(2) Právna istota

44. Princíp právnej istoty je kľúčový pre dôveru v súdny systém a právny štát.³⁷ Je tiež dôležitý pre uzatváranie produktívnych obchodných dohôd, aby dochádzalo k rozvoju a ekonomickému rastu.³⁸ Aby sme túto dôveru dosiahli, štát musí jednoduchým spôsobom sprístupniť text zákona. Štát má taktiež povinnosť rešpektovať a predvídateľným a konzistentným spôsobom aplikovať zákony, ktoré vydal. Predvídateľne znamená, že zákony musia byť, ak je to možné, vyhlásené ešte pred ich uplatňovaním a musia byť predvídateľné, čo sa týka ich účinkov: musia byť formulované s dostatočnou presnosťou, aby umožnili jednotlivcom regulovať svoje správanie.

45. Potreba istoty nemusí nutne znamenať, že diskrečná právomoc by tam, kde to je potrebné, nemala byť zverená do rúk zákonodarcu, predpokladajúc, že existujú postupy, ktoré zabránia zneužitiu. V tomto kontexte zákon, ktorý zveruje diskrečnú právomoc štátnym orgánom, musí ustanoviť rozsah tejto právomoci. Bolo by v rozpore s právnym štátom, ak by diskrečná právomoc umožňovala výkonnej moci neobmedzené pôsobenie. V dôsledku toho musia zákony ustanovovať rozsah akejkolvek diskrečnej právomoci a spôsob jej vykonávania s dostatočnou jasnosťou, tak aby jedincovi umožnili adekvátnu ochranu proti arbitrárnosti.³⁹

46. Právna istota vyžaduje, aby právne predpisy boli *jasné a presné*, a to s cieľom, aby situácie a právne vzťahy ostali predvídateľné. *Retroaktivita* je taktiež v rozpore s princípom právnej istoty, teda aspoň čo sa týka trestného práva (čl. 7 Dohovoru), keďže subjekty práva musia poznať dôsledky svojho správania; ale taktiež civilného a správneho práva, a to v rozsahu, v akom negatívne ovplyvňujú práva a právne záujmy. Navyše, princíp právnej istoty si vyžaduje rešpektovanie princípu *res judicata*. Konečné rozsudky vnútroštátnych súdov by nemali byť spochybnené.⁴⁰ Tiež sa vyžaduje, aby konečné rozsudky boli vykonateľné. V súkromných sporoch si môže vykonateľnosť konečných rozsudkov vyžadovať asistenciu štátnych orgánov, tak aby sa vyhlo akémukoľvek riziku „súkromnej spravodlivosti“, ktorá je v rozpore s právnym štátom.⁴¹ Systémy, ktoré povoľujú anulovať konečné rozsudky bez oprávneného dôvodu verejného záujmu a na neurčitú dobu, sú v rozpore s princípom právnej istoty.⁴²

³⁶ Pozri Binghamu (poznámka vyššie), ktorý verí, že „Právny štát vyžaduje dodržiavanie medzinárodných i vnútroštátnych záväzkov štátu“.

³⁷ Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 51.

³⁸ Pozri R. McCorquodale: *The Rule of Law in International and Comparative Context* (pozri vyššie, poznámka 10, kap. 3).

³⁹ Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 46.

⁴⁰ To nevylučuje právo obrátiť sa na medzinárodný súd, ak právoplatný vnútroštátny rozsudok porušuje medzinárodné právne záväzky.

⁴¹ Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 49.

⁴² Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 48.

47. Okrem toho parlament nesmie poškodzovať základné práva nejasnými zákonmi. Uvedené poskytuje základnú právnu ochranu jednotlivca voči štátu a jeho orgánom a úradníkom.⁴³

48. Právna istota taktiež znamená, že záruky alebo sľuby, ktoré štát poskytol jednotlivcom, musia byť dodržané (pojem *legitímne očakávania*).

49. Potreba právnej istoty však neznamená, že pravidlá by mali byť aplikované tak neflexibilne, aby nebolo možné brať do úvahy príkaz ľudskosti a spravodlivosti.

50. Existencia sporných rozsudkov na najvyšších alebo ústavných súdoch môže byť v rozpore s princípom právnej istoty. Preto je potrebné, aby súdy, najmä najvyššie súdy, zriadili mechanizmy, ktoré takýmto konfliktom zabránia a zabezpečia koherentnosť rozsudkov.

51. Právna istota – a nadsadenosť zákonov – implikujú, že zákony sú implementované v praxi. To tiež znamená, že sú realizovateľné. Posúdenie, či sú zákony v praxi realizovateľné, ešte pred tým, ako sú prijaté, ako aj následná kontrola, či sú účinne aplikované, sú veľmi dôležité. Z uvedeného vyplýva, že legislatívne hodnotenie *ex ante* a *ex post* je pri riešení otázky právneho štátu potrebné vziať do úvahy.

(3) Zákaz arbitrárnosti

52. Aj keď diskrečná právomoc je nevyhnutná pre vykonávanie viacerých vládnych úloh v modernej komplexnej spoločnosti, takáto právomoc by nemala byť vykonávaná arbitrárnym spôsobom. Takýto spôsob výkonu právomoci umožňuje príliš nespravodlivé, bezdôvodné, iracionálne a tvrdé rozsudky, ktoré sú v rozpore s princípom právneho štátu.

(4) Prístup k spravodlivosti pred nezávislými a nestrannými súdmi

53. Každý by mal byť oprávnený namietat' konanie a rozhodovanie vlády, ktoré je v rozpore s právami alebo záujmami občanov. Zákaz takéhoto namietania porušuje princíp právneho štátu. Za normálnych okolností sa takéto námietky uplatňujú na súdoch, ale niektoré krajiny povoľujú taktiež alternatívy ako napríklad obrátiť sa na menej formálne súdy a následne sa odvolať na všeobecnom súde.

54. Úloha súdnictva je kľúčová v krajinách, ktoré sú založené na princípe právneho štátu. Je garantom spravodlivosti, základnou hodnotou v právom riadenom štáte.⁴⁴ Je dôležité, aby súdna moc mala právomoc určiť, ktoré zákony sú aplikovateľné a platné v konkrétnej veci, aby vyriešila faktické problémy a aby aplikovala zákon na skutkový stav v súlade s vhodnou, t. j. dostatočne

⁴³ Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 43.

⁴⁴ Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 39.

transparentnou a predvídateľnou interpretačnou metodológiou.⁴⁵

55. Súdnicstvo musí byť nezávislé a nestranné. Nezávislosť znamená, že súdnicstvo je nezávislé na vonkajších tlakoch a nie je kontrolované inými zložkami moci, najmä výkonnou mocou. Táto požiadavka je neoddeliteľnou súčasťou základného demokratického princípu delby moci. Sudcovia nesmú byť subjektom politických vplyvov alebo manipulácie.⁴⁶ Nestrannosť znamená, že súdnicstvo nie je ani navonok zaujaté, čo sa týka rozhodovania vo veci.

56. Musí existovať spravodlivý a verejný výsluch a primeraná časová lehota na prerokovanie veci a vydanie rozhodnutia. Navyše, musí existovať aj uznávaná, organizovaná a nezávislá právnická profesia, ktorých nositelia sú oprávnení, ochotní a *de facto* schopní poskytnúť právnu pomoc. Keďže spravodlivosť by mala byť dostupná, právna pomoc by mala byť poskytnutá tam, kde to je nevyhnutné.

57. Navyše, musí existovať inštitúcia alebo organizácia, prípadne prokurátor, ktorí sú tiež v určitej miere nezávislí od výkonnej moci a ktorí zaručia, že porušovanie zákonov, a to aj v prípade, že nie je oznámené obeťami, sa dostane až pred súd.⁴⁷

58. Napokon, súdne rozhodnutia musia byť účinne vykonateľné. Nemala by existovať možnosť (okrem veľmi výnimočných prípadov) preskúmať právoplatné rozsudky (dodržiavanie zásady *res iudicata*).

(5) Rešpektovanie ľudských práv

59. Dodržiavanie zásad právneho štátu a dodržiavanie ľudských práv neznamená nevyhnutne to isté. Tieto dva koncepty sa ale v mnohom prekrývajú. Mnoho práv zakotvených v dokumentoch, ako je napr. Dohovor, sa explicitne alebo implicitne odvoláva na právny štát.

60. Práva, ktoré sú najzreteľnejšie spojené s princípom právneho štátu, zahŕňajú: (1) právo na prístup k súdu, (2) právo na zákonného sudcu, (3), právo byť vypočutý, (4) nemožnosť dvakrát rozhodovať o tom istom (*ne bis in idem*) (článok 4 Protokolu 7 k Dohovoru), (5) právny princíp, že opatrenia, ktoré ukladajú trest, by nemali mať retroaktívne účinky, (6) právo na účinnú právnu ochranu (článok 13 Dohovoru) pre každý preukázateľný nárok, (7) každý obvinený z trestného činu sa považuje za nevinného, kým nie je jeho vina preukázaná,⁴⁸ a (8) právo na spravodlivý proces alebo v anglo-americkom žargóne princíp prirodzenej spravodlivosti alebo riadneho súdneho procesu – v ktorom musia byť zaručené spravodlivé a verejné konanie, nezaujatosť a primeraná lehota, v ktorej má byť vec prerokovaná a rozhodnutá. Navyše, musí existovať uznávaná, organizovaná a nezávislá právnická profesia, ktorej nositeľ je oprávnený, ochotný a *de facto* schopný poskytnúť právnu pomoc

⁴⁵ Inventarizačná správa o právnom štáte, Haagsky inštitút pre internacionalizáciu práva, diskusný materiál pre stretnutie najvyšších expertov na právny štát, 20. apríl 2007, str. 16.

⁴⁶ Thomas Carothers: The Rule of Law Revival, Foreign Affairs 77 (1998), 95 (96).

⁴⁷ Inventarizačná správa o právnom štáte, Haagsky inštitút pre internacionalizáciu práva, diskusný materiál pre stretnutie najvyšších expertov na právny štát, 20. apríl 2007, str. 16.

⁴⁸ Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 53.

a ktorého rozhodnutia sú bezodkladne vykonateľné.⁴⁹

61. Väčšina týchto práv (ako aj princíp nezávislosti a nestrannosti súdництва) sú zakotvené v čl. 6 Dohovoru. Avšak iné práva môžu mať taktiež konotácie na právny štát ako napríklad právo na slobodu prejavu, ktoré povoľuje kritiku vlády (čl. 10 Dohovoru), a dokonca aj práva, ako je zákaz mučenia alebo neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (čl. 3), ktoré môžu byť späté s pojmom spravodlivého procesu.

(6) Nediskriminácia a rovnosť pred zákonom

62. Dicey potvrdzuje pojem rovnosti prostredníctvom jeho požiadavky, že v právnom štáte existuje „univerzálne podriadenie sa“ každého jedinca zákonu. Dicey mal v tomto kontexte predstavu o formálnej rovnosti do tej miery, že zákony, aj keď nespravodlivé v praxi, by sa mali vzťahovať na každého rovnako a mali by byť dôsledne uplatňované.

63. Formálna rovnosť je dôležitým aspektom právneho štátu – za predpokladu, že umožňuje nerovné zaobchádzanie v rozsahu potrebnom na dosiahnutie skutočnej rovnosti – a možno ju bez ujmy rozšíriť aj na základný princíp *zákazu diskriminácie*, ktorý spolu s požiadavkou rovnosti pred zákonom patrí k základným a všeobecným zásadám týkajúcim sa ochrany ľudských práv. Ako bolo zdôraznené Radou Európy v dokumente z roku 2008 týkajúcom sa tohto problému,⁵⁰ tieto dva princípy sú princípmi ľudských práv, rovnako ako sú princípmi právneho štátu. Rozsudky Súdu vedú k uplatňovaniu zákazu diskriminácie bez toho, aby existovala osobitná potreba odkazovať na to ako na pravidlo právneho štátu. Napriek tomu existuje teória, že rovnosť v právach a povinnostiach každého človeka pred zákonom je aspektom právneho štátu.

64. Zákaz diskriminácie znamená, že zákony musia zabraňovať diskriminácii jednotlivcov alebo skupín. Akékoľvek neodôvodnené nerovnaké zaobchádzanie na základe zákona je zakázané a všetky osoby majú zaručenú rovnakú a účinnú ochranu pred diskrimináciou z dôvodov rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

65. Rovnosť pred zákonom znamená, že každý podlieha rovnakým zákonom a žiadna osoba alebo skupina ľudí nemá osobitné právne výsady.

⁴⁹ Inventarizačná správa o právnom štáte, Haagsky inštitút pre internacionalizáciu práva, diskusný materiál pre stretnutie najvyšších expertov na právny štát, 20. apríl 2007, str. 16.

⁵⁰ Rada Európy a právny štát – prehľad, CM (2008) 170, 21. november 2008, pozri paragraf 53.

V. Nové výzvy

66. Výzvou pre budúcnosť je, ako môžu byť úspechy právneho štátu zachované a naďalej rozvíjané za okolností, keď sú jednotlivci čoraz viac ovplyvňovaní a spájaní s novými spôsobmi vládnutia. Táto téma sa nevzťahuje iba na medzinárodné organizácie, ale je tiež dôležitá v oblastiach verejného a súkromného sektora a vo všetkých oblastiach, ktoré boli predtým čisto vnútroštátne, ale ktoré boli transformované na nadnárodné. Právny štát musí byť upravený tak, aby bola sloboda pre všetkých zabezpečená aj v oblastiach, kde sú za plnenie úloh zodpovední hybridní (štátno-súkromní) aktéri alebo súkromné osoby, ktoré predtým boli doménou štátnych orgánov. Podstata právneho štátu ako smerodajného princípu pre budúcnosť musí byť rozšírená, a to nielen na oblasť spolupráce medzi štátnymi a súkromnými subjektmi, ale aj na činnosť súkromných subjektov, ktorých moc porušovať práva jednotlivcov má váhu porovnateľnú so štátnou mocou. Vládni činitelia na vnútroštátnej, nadnárodnej a medzinárodnej úrovni musia konať ako garanti základných princípov a prvkov tradičného právneho štátu v týchto oblastiach.

VI. Záver

67. Pojem právneho štátu sa v právnych textoch a v praxi nevyvinul tak veľmi ako ostatné piliere Rady Európy, ľudských práv a demokracie. Ľudské práva sú základom obrovského korpusu ústavných a právnych predpisov a judikatúry, a to ako na vnútroštátnej, tak aj na medzinárodnej úrovni. Demokracia sa realizuje prostredníctvom podrobných ustanovení týkajúcich sa volieb a fungovania inštitúcií, aj keď často sa na tento koncept neodvolávajú.

68. Právne predpisy týkajúce sa právneho štátu na vnútroštátnej a aj medzinárodnej úrovni majú veľmi všeobecný charakter a nedefinujú tento koncept podrobnejšie.

69. To viedlo aj k spochybneniu samotnej užitočnosti riešenia právneho štátu ako praktického právneho pojmu. Avšak stále viac je zahrňovaný do vnútroštátnych a medzinárodných právnych predpisov a judikatúry, najmä judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Domnievame sa však, že právny štát poskytuje základnú a spoločnú európsku normu pre usmerňovanie a obmedzovanie výkonu demokratickej moci.

70. Cieľom tejto správy je nájsť zhodnú definíciu, ktorá je uvedená vyššie, spolu s identifikáciou základných prvkov právneho štátu. Jej cieľom bolo, aby Rada Európy ako medzinárodná organizácia, ktorá definovala právny štát ako jeden zo svojich troch pilierov, mohla spolu s ďalšími organizáciami a inštitúciami prispieť k praktickému uplatňovaniu tohto dôležitého princípu prostredníctvom výkladu a jeho uplatňovania vis - à-vis v jej členských štátoch.

ANEX: Kontrolný zoznam pre hodnotenie stavu právneho štátu v jednotlivých štátoch

1. Zákonnosť (nadradenosť zákona)

- a) Koná štát na základe zákona a v súlade so zákonom?
- b) Je proces prijímania zákona transparentný, zodpovedný a demokratický?
- c) Je výkon moci povolený zákonom?
- d) Do akej miery je zákon aplikovaný a vykonávaný?
- e) Do akej miery vláda rozhoduje bez použitia zákona?
- f) Do akej miery vláda používa ad hoc opatrenia namiesto všeobecných predpisov?
- g) Existujú špeciálne ustanovenia v právnych predpisoch štátu, ktoré umožňujú použitie mimoriadnych opatrení?
- h) Existujú vnútorné pravidlá zabezpečujúce dodržiavanie medzinárodného práva štátom?
- i) Uplatňuje sa systém *nulla poena sine lege*?

2. Právna istota

- a) Sú všetky zákony zverejnené?
- b) Ak existuje nejaký nepísaný zákon, je niekde sprístupnený?
- c) Existujú nejaké obmedzenia diskrečnej právomoci pre výkonnú moc?
- d) Existuje mnoho výnimiek v zákonoch?
- e) Sú zákony písané zrozumiteľným jazykom?
- f) Je retroaktivita právnych predpisov zakázaná?
- g) Existuje povinnosť dodržiavať zákon?
- h) Sú právoplatné rozsudky vnútroštátnych súdov spochybňované?
- i) Je judikatúra súdov koherentná?
- j) Sú právne predpisy všeobecne implementovateľné a implementované?
- k) Sú zákony predvídateľné, čo sa týka ich účinkov?
- l) Vykonáva sa legislatívne hodnotenie pravidelne?

3. Zákaz arbitrárnosti

- a) Existujú osobitné pravidlá zakazujúce arbitrárnosť?
- b) Existujú nejaké obmedzenia týkajúce sa diskrečnej právomoci?
- c) Existuje systém úplného zverejňovania vládnych informácií?
- d) Sú dôvody potrebné pre súdne rozhodnutia?

4. Prístup k právnej ochrane pred nezávislými a nestrannými súdmi

- a) Je súdnictvo nezávislé?
- b) Je prokuratúra do istej miery autonómna od štátneho aparátu? Koná na základe zákona, a nie politickej účelovosti?
- c) Sú sudcovia manipulovaní alebo pod politickým vplyvom?
- d) Je súdnictvo nestranné? Aké ustanovenia zabezpečujú nestrannosť od prípadu k prípadu?

- e) Majú občania účinný prístup k súdom, ako aj k súdnemu preskúmaniu činnosti vlády?
- f) Má súdnictvo dostatočné opravné prostriedky?
- g) Existujú uznávané, organizované a nezávislé právnické profesie?
- h) Sú rozsudky vykonávané?
- i) Je dodržiavaná zásada res judicata?

5. Rešpektovanie ľudských práv

Sú nasledovné práva garantované (v praxi)?

- a) Právo na prístup k spravodlivosti: Majú občania účinný prístup k súdom?
- b) Právo na zákonného sudcu.
- c) Právo byť vypočutý.
- d) Ne bis in idem.
- e) Zákaz retroaktivity opatrení.
- f) Právo na účinnú právnu ochranu.
- g) Prezumpcia nevin.
- h) Právo na spravodlivý proces.

6. Zákaz diskriminácie a rovnosť pred zákonom

- a) Aplikujú sa zákony všeobecne a bez diskriminácie?
- b) Existujú zákony, ktoré diskriminujú určitých jednotlivcov alebo skupiny?
- c) Sú zákony vykladané diskriminačne?
- d) Existujú jednotlivci alebo skupiny s osobitnými právnymi výsadami?