

Strokovni članek
UDK 340.134:35(497.4)

Slovenski pristop k pravnemu normiranju ali zakaj smo tam, kjer smo

DOC. DR. JANEZ POGORELEC,
Služba Vlade RS za zakonodajo

Za začetek postavimo tezo, ki nas bo vodila skozi naša razmišljanja v tem članku: morda največji posamični razlog za tako neuspešno spopadanje Republike Slovenije z gospodarsko in finančno krizo je neprimeren pristop k pravnemu normiranju, kakršnega brez izjeme prakticirajo vse vlade zadnjih desetih ali petnajstih let.

Paradoksalno je k takšnemu stanju verjetno najbolj prispevalo naše približevanje EU, ki je sicer v naš pravni red vneslo vrsto evropskih standardov, kakršne bi se brez nje zaman trudili dosežati še desetletja.

A je naša želja po čimprejšnjem vstopu v Evropsko unijo tudi usodno najedla standarde našega pravnega normiranja. Predvsem zaradi sledenja kratkim rokom harmonizacije predpisov s pravnim redom EU, ki smo si jih zastavili v času našega približevanja Uniji, je v Sloveniji prišlo do grde razvade, da se predpisi sprejemajo v naglici in histeriji. Prav v tem času se je široko razmahnila tudi praksa, da so nam predpise začeli pisati tudi zunanji sodelavci, prišlo je do nagle širitve državne uprave, ki ji ni sledila ustrezna skrb za izobraževanje in prenašanje znanj na nove sodelavce, marsikdaj so bili starejši državni uradniki pri politikah celo razumljeni kot neloyalni in »sumljivi«, predvsem pa si državna uprava ni dejansko zagotovila takšne samostojnosti, kakršna je predvidena v 120. členu Ustave Republike Slovenije,¹ ampak je vse preveč razumljena zgolj kot servis, pogosto niti ne kot servis državljanov, temveč politike.

Kot takšna naša državna uprava ni resnično razvila sposobnosti za pripravo in izvajanje predpisov,² ki je pogoj za uspešno delovanje države in njeno sposobnost odpiranja pravih

¹ Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.

² Žal mora takšna ugotovitev zaradi notorične počasnosti, neučinkovitosti in zaostankov v veliki meri obveljati tudi za sodstvo, ki še vedno bolj uraduje, kot da bi se zares vzpostavilo kot tretja veja oblasti in vstopilo v aktiven dialog z drugima dvema vejama v smislu njunega nadzorovanja in omejevanja.

vprašanj ter ustrezno reševanje problemov. Naša državna uprava nikoli ni dorasla do te mere, da bi se, kot je to normalno v drugih državah, vzpostavila kot kreator politik, možnih izbir, med katerimi bi lahko potem politika odločala. In vendar je prav od tega, ali državna uprava uspešno opravlja svojo funkcijo, odvisno, ali bo politika dobivala realne ocene stanja na posameznih področjih, ali ji bodo predlagane najboljše alternative rešitev problemov in ali se bodo njene odločitve (predpisi) prelivale v življenje brez težav, se uspešno izvajale in ustvarjale pravno in siceršnje okolje za vsestranski družbeni razvoj, ali pa se bo politika začela utapljati v vsakvrstnih populizmih, težavni problemi pa se bodo odlagali v prihodnost, se sprejemali predpisi, ki bodo ostajali mrtva črka na papirju, in se do onemoglosti spreminjali, v želji, da bi vendarle začeli dosegati zelene učinke.

V zadnjih 10 letih smo na nomotehničnih dnevih opozarjali na vsa ta vprašanja in marsikaj se je, resnici na ljubo, tudi spremenilo na bolje. Izjemno pomembno je, da so bile sprejete resolucija o normativni dejavnosti in z njo povezane spremembe poslovnika vlade in navodil za njegovo izvedbo, predpisana je zakonodajna RIA, izdali smo nomotehnične smernice, pri katerih pripravljamo že tretjo izdajo, sistem informacijske podpore zakonodajnim postopkom (IPP) je informacijsko podprl in povezal podatkovne baze organov, ki sodelujejo v postopku sprejemanja predpisov na vladi, ter prejel celo pomembno drugo nagrado OZN,³ trenutno poteka intenzivno delo na prenovi Registra predpisov PIS, začeli smo izvajati izobraževanja iz nomotehnike za pravnike redaktorje in druge pripravjalce predpisov, sprejeti so bili kar trije sklepi vlade o prepovedi najemanja zunanjih izvajalcev ...

A kljub temu je treba ugotoviti, da je zavedanje o pomenu kvalitetnih predpisov v naši državi še vedno vse prej kot primerno. Hitrost sprejemanja predpisov, kazuistični motivi za njihovo sprejemanje, premajhna usposobljenost in kadrovska podhranjenost uprave, nezaposlovanje mladih, ki vodi v generacijski prepad, vprašljiva plačna konkurenčnost javnega sektorja, prevelik vpliv korporativističnih interesov, pogosto zelo slabo ocenjevanje vplivov predpisov, normativistični idealizem, prepogosto spreminjanje predpisov, morda v zadnjem času sicer vendarle redkejša najemanja zunanjih izvajalcev, vse to še naprej ostajajo resne slabosti našega pristopa k pravnemu normiranju. Žal pa se tem slabostim v zadnjem času pridružuje še prepričanje, da si zaradi nujnosti ukrepov finančne konsolidacije lahko privoščimo kršenje in ignoriranje procedur, pravnosistemskih vprašanj in nomotehnike.

1. O velikosti in plačni konkurenčnosti javne uprave

Država mora imeti, posebej na ključnih mestih v javnem sektorju, ljudi, ki so vrhunsko usposobljeni, lojalni in motivirani, najboljši kader pa se zaradi slabih plač ne bi smel prelivati v

³ Second Place Winner of the UN Public Service Awards in the category of Fostering participation in policy-making decisions through innovative mechanisms.

zasebni sektor. Kvalitetna, profesionalna, samozavestna in močna državna uprava je pogoj in podporni steber vsake uspešne politike, saj le takšna lahko predlaga politiki odgovore na ključna vprašanja v družbi. Predlaga, ne odloča – zato, ob pravilno postavljenem razmerju med njima, tudi ne ogroža demokratično izvoljene oblasti, kot se vse prevečkrat boji naša politika, ne glede na svojo barvo.

Slovenija je majhna država in prav zaradi majhnosti ta država nikoli ne bo prav poceni. Zato je za našo prihodnost ključno, da je njena uprava tako na državni kot na lokalni ravni racionalno organizirana in kvalitetno vodena. Bolj kot kje drugje torej potrebujemo majhen, a učinkovit državni aparat in v enaki meri to velja tudi za občine. Seveda je to lažje reči kot uresničiti in žal naša javna uprava vse prepogosto ne zadosti ne prvi ne drugi zahtevi. Če imamo na primer v sodstvu na eni strani namesto zaželeno uravnotežene spolne sestave, v največji meri prav zaradi plač, pretežno ženske sodnice, na drugi pa med odvetniki spolno vsaj uravnoteženo, če ne pretežno moško populacijo, ki je večinoma precej, da ne rečem nekajkrat bolje plačana; če imamo v nadzornih organih bančništva, zavarovalništva, trga vrednostnih papirjev, v davčni službi, celo – in zelo pereče – v državni informatiki in še marsikje na ključnih mestih bistveno slabše plačane ljudi, kot jih imajo tisti, ki tem organom stojijo nasproti, ni težko ugotoviti, kdo tu zmaguje, čigavi interesi bodo prevladali. In to je marsikdaj za državo izjemno drago,⁴ bodisi neposredno, ker takšni javni uslužbenci⁵ največkrat ne zagotavljajo tolikšnih davčnih in drugih prihodkov, kot bi jih lahko, in tudi sicer jim ne uspe zaščititi javnih interesov (državnih ali lokalnih), ali posredno, ko vse prepogosto ne zagotavljajo ustreznega nivoja pravne varnosti, kvalitete in hitrosti postopkov in izvrševanja zakonov nasploh. Podoben problem se pojavlja tudi pri pisanju predlogov predpisov, saj je, vsaj v preteklih letih, vrsta zakonskih in drugih predpisov našla tržno ceno zunaj državne uprave, tako da so nam zakone pisali razni univerzitetni profesorji in drugi izvajalci.

Predvsem pa se zdi, da bo treba razmisliti o tem, ali res želimo živeti v državi, v kateri bodo dohodki vsakega malo boljšega keramičarja ali vodovodarja višji od dohodkov predsednika vlade, čigar dohodki logično dosegajo vrh plač v javni upravi.

2. O pripravi predpisov

Ideal majhnega števila preprostih in lahko razumljivih predpisov se zaradi kompleksnosti življenja v moderni družbi vse bolj odmika. Zato je pri izdelovanju predpisov kot podlage za delovanje pravne države toliko bolj pomembno, da se k temu delu pristopa racionalno, premi-

⁴ Izpad dohodkov države zaradi slabega dela ljudi na ključnih mestih lahko tudi za več stokrat preseže njihovo plačo in še zdaleč ni nujno, da to sploh opazimo.

⁵ Še posebno v organih, ki so tudi kadrovsko podhranjeni, kjer je visoka fluktuacija ipd.

šljeno in zgolj v najnujnejšem obsegu, ki že zagotavlja kar najboljše urejena pravna razmerja in s tem pravno varnost državljanov in kvalitetno delovanje države.

Glavni vzroki za podoptimalno pravno normiranje v naši državi so, ob že obravnavanem podcenjevanju pomena skrbi za kvalitetnejšo državno upravo, ki se kaže v premajhni usposobljenosti in motiviranosti uprave za pripravo (in izvajanje) predpisov (kar se na lokalnih ravneh praviloma le še stopnjuje), predvsem v največkrat povsem nepotrebnem hitenju pri sprejemanju predpisov, v slabem ocenjevanju učinkov veljavnih predpisov in zato površnem in pogosto celo napačnem ocenjevanju potreb po spreminjanju predpisov. Naše pravno normiranje je pogosto stihijsko, motivirano ne z mislijo po trajni sistemski ureditvi posameznega področja, ampak s konkretnimi problemi in primeri. Neustrezne, na hitro sprejete rešitve pa potem same generirajo potrebo po njihovem spreminjanju. Pogosto celo ministri merijo uspeh svojega ministrovanja s številom spremenjenih predpisov, kar nekaj zunanjih strokovnjakov in inštitutov stalno sodeluje pri pripravljanju nove zakonodaje in so torej za ta, vse prej kot slabo plačan posel zelo zainteresirani ... Vse to povzroča, da se predpisi pogosto menjajo že po nekaj mesecih od sprejetja, redno po dveh do štirih letih, deset let nespremenjen predpis, ki je v drugih državah nekaj normalnega, pa je pri nas pravi Metuzalem med predpisi.

Taki, na hitro in brez ustrezne ocene učinkov sprejeti predpisi ne morejo biti drugačni kot nepremišljeni in polni napak. Stalno spreminjanje predpisov je seveda dokaj slaba izkaznica za kakovost pravnega normiranja in kaže na to, da je v državi na tem področju nekaj narobe, da ne gre le za prilagajanje normativnega okolja spreminjajočim se razmeram v družbi, ampak da očitno ne sprejemamo ustreznih predpisov ali jih vsaj ne znamo izvajati. To seveda negativno vpliva na stabilnost pravnega reda, poslabšuje delovanje države kot pravne države in daje priročen izgovor vsem sodelujočim pri izvajanju predpisov, da še ne dosegajo rezultatov, ker se prilagajajo zadnji reformi. In še preden se ji prilagodijo, je na obzorju že nova reforma.

Zelo težko je prepričati politiko, da se zahteven predpis lahko pripravlja tudi več kot polovico mandata ali celo več kot ves mandat vlade, če želimo, da je resnično kvalitetno pripravljen. In seveda je zelo težko narediti kvaliteten premik v ocenjevanju učinkov predpisov v situaciji, ko je naš način pravnega reguliranja še vedno pretežno korporativističen, se pravi, ko si posamezne interesne skupine, odvisno od njihove moči, pretežno same pišejo svojo zakonodajo, seveda predvsem v skladu s svojimi interesi, ki niso vedno v skladu z interesi države in javnim interesom.

Poseben problem je naša, v primerljivih državah povsem nepoznana praksa uporabe zunanjih sodelavcev, ko se zunanjega sodelavca namesto za dajanje posameznih nasvetov povsem nekritično uporabi kar kot pisca zakona, ki se mu zakon v celoti odda v izdelavo, kot da uprava, ki ga bo morala izvajati, s tem predpisom nima nič. To prakso je sicer pomanjkanje denarja v zadnjem času nekoliko zavrlo, vendar bi moral biti glavni razlog za prekinitev s takšno

prakso v dejstvu, da tudi še tako ugledni profesorji in drugi pravni strokovnjaki ne morejo imeti takšnega uvida v delo uprave, potrebe države ter v povratne informacije o učinkovanju predpisov v praksi, kot jih ima oziroma kot bi jih morala imeti sposobna in interesom države predana državna uprava. Vprašljivo pa je tudi, ali lahko zdaj to prakso zaradi pomanjkanja sredstev brez škode popolnoma abruptno prekinemo, saj smo v preteklih letih prav zaradi »outsourcinga« v naši upravi izgubljali znanje o pripravi predpisov, tako da je vprašljivo, ali je prav v vseh ministrstvih dovolj ustrezno usposobljenih javnih uslužbencev, ki bodo lahko nadomestili ta izpad. Koristno bi bilo, če bi za začetek profesorji v posameznih primerih še sodelovali pri tem delu, a bi se zakoni dosledno pisali na ministrstvu.

3. Izvajanje predpisov

Vsaj enako problematično kot pisanje predpisov v naši državi je tudi njihovo izvajanje. Priprava in izvajanje predpisov sta tesno povezani dejavnosti in, ob vseh opisanih problemih naše priprave predpisov, je prav njihovo slabo izvajanje najpogostejši neposredni vzrok za to, da jih vedno znova spreminjamo. Organi, ki izvajajo zakone, so po naravi stvari najbolj neučinkoviti ravno takrat, kadar bi bila njihova učinkovitost najbolj potrebna, se pravi ob zahtevnih in zapletenih primerih, v primerih, ko so vključeni veliki interesi, podprti z veliko denarja, in ko se ti organi soočajo z dobrimi odvetniki, ki znajo izkoristiti vse možnosti za zaščito interesov svojih klientov. Razloge za to smo podrobno analizirali v prvi točki, vendar se o njih pri nas govori le redko; kot bi se bali spoznanja, da bo treba javni upravi nameniti več pozornosti. Izgovor, zakaj sodni zaostanki, zakaj neučinkovito delo, se bo največkrat glasil: problem je slaba zakonodaja, zapleteni postopki, ki ne dopuščajo učinkovitega dela organov, slabo urejena družbena razmerja (zelo pogosto tudi razmerja med državo in njenimi državljani), ki generirajo vrsto sporov in otežujejo njihovo reševanje. Najlažje je seveda reči – zakonodaja je slaba. Kriva je slaba zakonodaja. Veliko težje je s prstom pokazati na sodnika, tožilca, inšpektorja ali drugega uradnika in mu reči: vzel si svojo plačo, nisi pa opravil svojega dela. Posebno kadar je ta plača nizka. In tako se zaradi neizvajanja predpisov zatekamo v njihovo spreminjanje, si tako dobesedno kupujemo čas pred neizprosno ugotovitvijo, da država (ali lokalna skupnost) v nekem segmentu ne deluje oziroma deluje nesprejemljivo slabo.

Ta nenavadni in z navedenimi vzroki motivirani normativistični idealizem, ki nas vedno znova preveva, v smislu sprejeli bomo nov zakon in potem bo vse v najlepšem redu, je seveda zgrešen. Brez sposobnosti izvajanja zakona, brez uprave, ki bo zakon izvedla, brez kvalitetnega, hitrega in učinkovitega sodstva se še tako dober zakon ne more »prijeti«. In vendar se vedno znova, ko se znajdemo v slepi ulici, namesto da bi odpravljali težave in povečevali administrativno sposobnost države za izvajanje zakona, z vso vehemenco in v vsej naglici lotimo pisanja novega predpisa, za katerega se pogosto hitro izkaže, da je slabši od veljavnega.

Rešitev tega problema je seveda zgolj v tem, da pogledamo resnici v oči, da začnemo več pozornosti namenjati administrativni usposobljenosti naše uprave. Poleg že omenjenega bo na tem področju prva stvar, ki jo bo treba zagotoviti, realnejša ocena stanja pri izvajanju predpisa in potreb po spreminjanju predpisov in njihovih učinkov. Sprejemanje naših predpisov je vse pre pogosto motivirano s trenutnimi vzgibi, dogodki, osebnimi izkušnjami in celo pogledi posameznih ministrov ali, kar je še slabše, posameznih ljudi znotraj ministrstva ali celo interesov takšnih ali drugačnih lobijev, vse preredko pa temelji pa na resni, objektivni analizi stanja, temeljitemu razmisleku o potrebnih rešitvah, kaj šele na vzorčnem preizkušanju novih rešitev, oceni njihovih učinkov in šele po tem o implementaciji.

Boljše izvajanje predpisov se torej začne pri boljšem analiziranju učinkov veljavnih predpisov, njihovih slabosti in predlaganih predpisov z vidika njihovega izvajanja. S tem ko bi bolje (in to seveda pomeni počasneje in natančneje) preučili vse okoliščine in vplive predpisa, bi seveda lahko sprejemali bistveno boljše predpise in bi se tako vse bolj zmanjševala potreba po njihovem stalnem spreminjanju. Ne znam si predstavljati večje racionalizacije dela javne uprave od te, da bi več pozornosti namenili pripravi in sposobnosti izvajanja predpisov. Skratka, morali bi začeti veliko resneje in bolj poglobljeno izvajati tisto, čemur smo se na papirju zavezali že pred leti: ocenjevati učinke vplivov predpisov, izvajati RIA.

Žal pa se, kot že omenjeno, ni mogoče znebiti vtisa, da gre razvoj kvečjemu v nasprotno smer, da se v politiki vse bolj utrjuje prepričanje, da si zaradi nujnosti ukrepov finančne konsolidacije lahko privoščimo kršenje pravnosistemskih pravil, zakonodajnih postopkov in nomotehnike, celo da lahko izkoristimo krizo za utrjevanje in izboljševanje svojih pozicij v politiki in gospodarstvu. In vse to je seveda usodna zmeta, ki nam ne bo prinesla nič dobrega.

4. Predlogi, a kdo potrebuje pravnike

V preteklih letih je bilo predlaganih, a ne tudi sprejetih nekaj ključnih odločitev, ki danes močno vplivajo na zmožnost soočanja Republike Slovenije s trenutno gospodarsko krizo in zmanjšujejo njene možnosti za ustrezno ukrepanje proti njej. Predlagane so bile spremembe ustave v zvezi z referendumom, ki je najmočnejše orožje v rokah slovenskega korporativizma, posebej sindikalnega, in onemogoča učinkovito in demokratično sprejemanje odločitev, temveč jih pogojuje s svojim soglasjem in v nasprotnem primeru zelo učinkovito blokira z referendumom – ta pa je po odločitvi ustavnega sodišča glede 10. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI)⁶ v Sloveniji mogoč o vsakem zakonu in tudi o finančnih zakonih, kar je v popolnem nasprotju s prakso uporabe referenduma v drugih državah.

⁶ Uradni list RS, št. 26/07 – UPB2.

Predlagane so bile tudi spremembe ustave v zvezi z oblikovanjem vlade, volilnim sistemom, ki je s svojimi volilnimi okraji prava mati negativne selekcije v naši državi, in vrsta drugih, med katerimi naj omenimo le še predlog, da bi, ob sicer precej s figo v žepu sprejeti resoluciji o normativni dejavnosti državni zbor sprejel še spremembe svojega poslovnika, ki bi omogočale paketno obravnavo zakonov.

Namesto tega smo dobili »šarjenje« po ustavi s fiskalnim pravilom, ukinjanje Državnega sveta, a ne iz sistemskih in ustavnopravnih, ampak iz, v tej zvezi povsem abotnih varčevalnih razlogov, dobili pa smo tudi Zakon o uravnoteženju javnih financ⁷ (ZUJF), ki najbolje ilustrira, kje smo oziroma kakšno je stanje pravnega normiranja v državi:

Najprej, ker se mudi in ker ne znamo sprejeti paketa zakonov, ki bi prinesel ukrepe, ki jih vlada smatra za potrebne, smo sprejeli spremembe 39 zakonov kar v enem samem zakonu. S tem je seveda zakon še pred sprejetjem in uveljavitvijo dobil okrog vratu mlinski kamen nestrokovnosti, pravne nejasnosti, izvedbene problematičnosti in vprašanje je, kako bi jo odnesel v postopku ocene ustavnosti pred Ustavnim sodiščem že zgolj zato, tudi če pustimo ob strani njegovo, na več mestih najverjetneje neustavno vsebino.

Ker gre pri ZUJF le za en sam zakon, in ne za 39 zakonov, ga je tudi veliko lažje napasti z referendumom. Nasprotniki zakona se lahko združijo v nasprotovanju enemu samemu zakonu, namesto da bi se nasprotovanje ukrepom razpršilo med več zakonov in bi nasprotniki veliko težje zbrali potrebne podpise že k posameznim ukrepom, kaj šele proti vsem skupaj.

Seveda nekdo (eden od sindikatov) zahtevo za zbiranje podpisov za referendum vedno vloži. In zdaj se politika, ki je prej leta ignorirala predloge, ki bi takšno situacijo preprečili, seveda obrne na nas, pravnike, pač po sistemu – stori vendar kaj, saj si vendar pravnik – še več, če tega ne rešiš – kakšen pravnik pa si!?

A situacija je več kot težavna. Ustavno sodišče bi tak zakon v postopku ocene ustavnosti moralo v celoti razveljaviti, čeprav je večina ukrepov v njem pravno povsem dopustnih, a seveda ne v takšni obliki, ampak v obliki sprememb in dopolnitev posameznih zakonov. Še težavneje pa je priti do preprečitve referenduma o tem zakonu, saj se je Ustavno sodišče že v odločbi, s katero je pred letom zavrnilo zahtevo DZ po preprečitvi referenduma o ZPIZ-2,⁸ postavilo na stališče, da bi v takih primerih za uspeh svoje zahteve DZ moral izkazati, da je veljavna zakonska ureditev očitno protiustavna in da protiustavnost obstaja že v trenutku odločanja US, presoja ustavnosti pa v nobenem primeru ne pomeni presoje primernosti, koristnosti, potrebnosti ali drugačne ustreznosti zakonske ureditve. To so, kot pravi ustavno sodišče, zunanjustavni razlogi, o katerih ni pristojno presojati.

⁷ EPA: 263-VI.

⁸ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11).

Določbe zakonov, ki jih zakon spreminja, torej same po sebi niso protiustavne, oziroma celo če bi pri kateri od njih vendarle bilo mogoče najti protiustavnost, zanesljivo ne bi šlo za »očitno« protiustavnost, kot jo zahteva Ustavno sodišče, prav tako pa je, ob velikem številu določb in zakonov, v katere posega ZUJF, komaj verjetno, da bi sodišče preprečilo referendum zgolj zaradi ene ali dveh manj pomembnih, z ZUJF odpravljenih protiustavnosti, saj tega ni želelo storiti že ob zahtevi, postavljeni v zvezi z ZPIZ-2.

Edina in zelo negotova možnost za preprečitev referenduma se tako kaže v smeri dokazovanja, da že zdaj obstajajo protiustavne posledice, ki jih takšna ureditev povzroča, vendar ni nujno, da bo Ustavno sodišče takšne argumente sprejelo. Ustavno sodišče bi bilo torej treba prepričati, da lahko do protiustavnega stanja pride tudi v primeru, če se na podlagi (sicer ustavno skladnih, a preradodarnih) zakonskih podlag ne da več zagotavljati izvajanje zakonov in ustavnih funkcij države. To protiustavno stanje objektivne nezmožnosti izvajanja veljavnih zakonov je prisotno že zdaj, saj Republika Slovenija ne more več poravnovati in tudi dejansko ne poravnava vseh svojih obveznosti (na primer izplačilo regresa), ki sledijo iz zakonov, ki jih spreminja ZUJF, stanje pa se bo v naslednjih mesecih brez ukrepanja še radikalno poslabšalo, saj, kot kaže, brez sprejetja ustreznih ukrepov nadaljnje zadolževanje Republike Slovenije objektivno ne bo več mogoče.

Ne glede na to, kako bo odločilo US, pa se je treba vprašati, zakaj je tako. Ali ne bi bilo bolje že zdavnaj v ustavo sprejeti omejitev referenduma,⁹ ki bi, enako kot po vsem svetu, takšne referendume o finančnih vprašanjih, ki nikoli ne dajejo racionalnih rezultatov, preprosto prepovedala? In zakaj teh rešitev, čeprav so bile večkrat predlagane, nismo sprejeli? Odgovor je na dlani: ker so posebno eni politični opciji, ki ima bolj disciplinirane volivce,¹⁰ prinašali veliko prednost z možnostjo, da tudi kadar je v opoziciji, blokira odločitve večine v državnem zboru.

Vprašati se je tudi treba, zakaj nikakor ne zmoremo te strokovne in politične volje, da bi uvedli paketno obravnavo zakonov, kadar je treba izpeljati sistemsko reformo s spremembo več zakonov. To nam že ves čas povzroča resne težave, zaradi katerih se ob spreminjanju zakonov, v predlogih zakonov, pojavljajo tudi spremembe drugih zakonov, ne le zakona, ki se spreminja. To problematiko smo pred leti, ob sprejemanju resolucije o normativni dejavnosti, skušali rešiti: predlagali smo ustrezno spremembo poslovnika državnega zbora, a žal neuspešno.

⁹ Take omejitve je že vseboval 10. člen zakona o referendumu in ljudski iniciativi, ki pa je bil s precej »čistunsko« odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995, Uradni list RS, št. 13/95) razveljavljen z argumentom, da bi takšne omejitve ustavnega instituta referenduma lahko določila le ustava.

¹⁰ Pa tudi sindikatom.

5. In tu se srečamo s samim sabo

Treba se je torej vprašati, tudi kot uprava: mar ne bi morali narediti veliko več, tudi kot uprava, upravljati to državo veliko bolje, kot jo?

Mar nismo tudi sami odgovorni za situacijo, saj so nas ravno dolgoletno nespoštovanje pravil nomotehnike, zakonodajnih procedur, RIA, neznanje in hitrost sprejemanja predpisov, podleganje korporativizmu, nekritično najemanje zunanjih strokovnjakov pri pisanju predpisov, normativistični idealizem namesto poudarka na izvajanju predpisov v največji meri pripeljali tja, kjer smo?

Na nomotehničnih dnevih smo se v teh letih pogosto pogovarjali o tem, da na teh dnevih prepričujemo prepričane, da bi naša opozorila morali slišati in razumeti predvsem politiki, ki pa jih nikoli ni bilo tu.

In resnici na ljubo je treba povedati, da smo večkrat skušali organizirati usposabljanje za politike, celo dvorano na Brdu smo že imeli najeto, pa enkrat ali dvakrat termin po seji vlade, ko bi predstavili resolucijo o normativni dejavnosti. A – kako značilno – do tega dejansko ni prišlo, vedno so bila ta srečanja, navadno zadnji hip, odpovedana. Nezavedanje pomena kvalitetne priprave predpisov? Pravzaprav ne verjamem. Prej se zdi, da gre za še preveliko zavedanje politikov, kaj bodo slišali in česa ne želijo poslušati.

In tu se srečamo s samim sabo, s spoznanjem, da, tako kot v siceršnjem življenju, drugih pravzaprav ne moremo spreminjati, lahko spreminjamo le sebe. Lahko se vprašamo, kaj smo in kaj pomenimo kot državna uprava Republike Slovenije, kaj si dovolimo od politike, ali nam politika lahko lomi hrbtenice, dela z nami, kakor se ji zdi. Ker politika, in tu so vse vlade približno enake, si želi predvsem apologijo, predvsem, da bi njene zamisli udejanjali in branili, ne glede na to, ali so strokovno pravilne ali ne. Kvalitetna uprava si tega seveda ne sme dovoliti. In – kar je po svoje paradoksalno – uprava po vsebini skoraj nikoli ne ugotovi, da bi bile, razen izjemoma, zamisli politike pravno nedopustne. Največkrat imamo problem s politiko, ne pri vprašanju kaj, temveč kako. Kako si želi politika svoje zamisli uresničevati – in to sega od neke zakonske materije, ki jo želi (ker je to hitreje ali ker bi si želela izogniti se mučni razpravi v državnem zboru) urediti kar v uredbi, pa vse do primera ZUJF.

In to so seveda za upravo ključna vprašanja: Ali povemo svoje mnenje in ga glasno zagovarjamo, tudi če to ni najbolj oportuno početje? Koliko imamo znanja, koliko smo lahko suvereni v svojih stališčih? Kolikokrat se odločimo za uporabo 94. člena ZJU¹¹ ali 26. člena ustave, ki bi ga kdaj kazalo uporabiti tudi proti kakšnemu politiku?

¹¹ Drugi do šesti odstavki 94. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) (Uradni list RS št. 63/07 – UPB3, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 74/09 – Odl. US: U-I-136/07-13) se glasijo:

Pa seveda ne želim navajati k uporništvu, nasprotno, navsezadnje je opozoriti na protipravnost oziroma škodljivost nekega navodila ali odredbe nadrejenega po zakonu naša dolžnost in celo pogoj za ekskulpacijo v primeru izvedbe takšnega navodila.

Uprava seveda mora vedeti, kakšna je njena vloga: uprava predlaga rešitve, odločajo pa politiki, a bi ti morali biti, tako kot v drugih državah, pri tem omejeni s strokovno utemeljenimi alternativami, politikami, in te jim lahko pripravi in ponudi zgolj državna uprava. Sicer pa sem osebno že proti stankam v javnem sektorju, preprosto ni prav zapreti vrtca, bolnišnice, izklopiti elektrike ali pa, če hočete, pa čeprav le za trenutek, prenehati izvajati zakone, objavljati predpise ...

Želim pa sprožiti razmislek o tem, ali in koliko je naša državna uprava na kolenih, strokovno in pred politiko, koliko še velja 120. člen ustave, ki pravi, da je uprava samostojna, koliko politik se dejansko kreira na ministrstvu, koliko pa jih s seboj prinese kar politik, minister, koalicijska pogodba.

Je torej naša državna uprava v podobnem položaju kot avstrijska, nemška ali italijanska? Če si intimno, žal, moramo odgovoriti, da ne, se moramo tudi vprašati, kako to spremeniti. In tu ne bo stvari nihče spremenil namesto nas. Nihče nam ne bo dal tega poguma, te suverenosti, nam podaril tega znanja, sam od sebe prepustil te moči – moči prisiliti politiko, da kar koli že dela, naj dela prav, pravno pravilno, znotraj polja strokovnosti in racionalnosti, če hočete zdrave pameti, ki jo urejen pravni sistem podpira. Ne zdrave kmečke pameti, ampak prave, državniške modrosti, ki to pamet močno presega.

Ker – nič manj kot to, da s striktno strokovnim in zakonitim ravnanjem k tej modrosti prisili politiko, je naloga uprave.

(2) Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oziroma ga opraviti na zahtevan način.

(3) Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oziroma navodila pomenila protipravno ravnanje oziroma povzročila škodo.

(4) Javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila protipravno ravnanje.

(5) Javni uslužbenec mora odkloniti izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila kaznivo dejanje.

(6) Javni uslužbenec je prost odškodninske in disciplinske odgovornosti, če je storil disciplinsko kršitev oziroma povzročil škodo z izvršitvijo pisne odredbe oziroma navodila nadrejenega, ali z izvršitvijo ustne odredbe, če nadrejeni kljub njegovi pisni zahtevi ni izdal pisne odredbe oziroma navodila.

Literatura

- Bugarič, Bojan: Ali Ustavno sodišče lahko prepove referendum o pokojninski reformi, *Pravna praksa*, št. 5/2011, str. 6–9.
- Hamon, F.: Referendum, primerjalna študija, DZS, 1998.
- Igličar, Albin: Zakonodajni referendum, *Pravna praksa*, št. 6-7/2011, str. 38–39.
- Kaučič, Igor; Grad, Franc; Zagorc, Saša; Nerad, Sebastian; Bardutzky, Samo: Zakonodajni referendum: pravna ureditev in praksa v Sloveniji, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Pogorelec, Janez: Nomotehnična kakovost predpisov in medresorsko usklajevanje kot element kakovosti predpisov, *Dnevi javnega prava in javnega managementa, Javna uprava*, št. 1-2/2009, str. 273–285.
- Pogorelec, Janez: Praktični vidiki izboljševanja naše zakonodajne prakse – od priprave predpisa do zakonodajnega postopka, *Dnevi javnega prava, Javna uprava*, 2006, str. 335–343.
- Pogorelec, Janez: Pravica do referenduma, *Dignitas*, št. 47-48/2010, str. 3–23.
- Pogorelec, Janez: Upravno sodniška šola: slaba zakonodaja – resničen problem ali izgovor za neizvajanje predpisov?, *Pravosodni bilten*, št. 3/2008, str. 65–73.

Pravni predpisi

- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33-I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06).
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI) (Uradni list RS, št. 26/07 – UPB2).
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (Uradni list RS št. 63/07 – UPB3, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 74/09 – Odl. US: U-I-136/07-13).
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11).
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95).

UDK 340.134:35(497.4)
Pravni letopis 2012, str. 191–201

DR. JANEZ POGORELEC

Slovenski pristop k pravnemu normiranju ali zakaj smo tam, kjer smo

Avtor, doc. dr. Janez Pogorelec, se v svojem prispevku za X. nomotehnične dneve z naslovom Slovenski pristop k pravnemu normiranju ali zakaj smo tam, kjer smo sprašuje, ali ni eden največjih posamičnih razlogov za tako neuspešno spopadanje Republike Slovenije z gospodarsko in finančno krizo, kot smo mu priča v zadnjih letih, v resnici neprimeren pristop k pravnemu normiranju, kakršnega brez izjeme prakticirajo vse vlade zadnjih desetih ali petnajstih let. Analizira glavne vzroke za podoptimalno sposobnost naše javne uprave za pripravo in izvajanje predpisov in ugotavlja, da kljub temu, da je bila v zadnjih letih sprejeta resolucija o normativni dejavnosti, pa spremembe poslovnika vlade kljub priporočilom OECD, nomotehničnim smernicam, izboljševanju informacijske podpore situacija na področju kvalitete pravnega normiranja ostaja bolj ali manj nespremenjena, še več, kaže, da krizna situacija politiki celo služi kot izgovor za še slabše upoštevanje prava in pravil dobrega pravnega normiranja, čeprav bi v resnici morale biti ravno nasprotno. Avtor se kritično ozre tudi na stanje duha v državni upravi, ki bi morala biti bolj suverena, imeti svoja stališča in jih odločneje zagovarjati.

Ključne besede: pravno normiranje, sposobnost uprave za pripravo in izvajanje predpisov, referendum, uravnoteženje javnih financ

UDK 340.134:35(497.4)
Pravni letopis 2012, pp. 191–201

DR. JANEZ POGORELEC

The Slovenian Approach to Legal Drafting or Why Have We Found Ourselves Where We are Now

In his article contributed for 10th Days of Legal Drafting with the title »The Slovenian Approach to Legal Drafting or Why Have We Found Ourselves Where We are Now?« the author, Janez Pogorelec, PhD, speculates about a possible major reason for inefficient battle of the Republic of Slovenia against the economic and financial crisis experienced in the past years, which could be actually found in an inadequate approach to legal drafting that has been practised by all our governments in the last ten or fifteen years. He analyses the main reasons for suboptimal capabilities of our public administration to draft and implement the regulations, since despite the resolution on the normative activities which was adopted in the last years, changes of the Government's rules of procedure, the OECD recommendations, legal drafting guidelines, improvement of information system support, the situation in relation to the quality of legal drafting has remained more or less unchanged, even more, it seems that the crisis serves to our politicians as a pretext for even less consideration of the law and the rules of efficient legal drafting, although the situation should be just the opposite. Furthermore, the author also demonstrates his critical attitude towards the state of mind in the public administration, which should be more sovereign and decisively defending their positions.

Key words: legal drafting, capability of administration to draft and implement regulations, referendum, public finance balancing