

Recenzija, prikaz knjige, kritika
UDK 340.134(049.3)

Nomotehnične smernice – smer proti dobri praksi?

KATJA BOŽIČ,
sekretarka, Služba Vlade RS
za zakonodajo

Je nimam. Lične knjižice. Take, v katero bi s časom beležila zmote, pomote, napake, dobre in slabe iznajdbe, zanimive in neprimerne novotarije, iskrive in utopične ideje, domišljene in površne utrinke, svoje in čigarkolišnje že, take in drugačne pomanjkljivosti in še kaj in še kaj, kar bi sodilo v tako knjižico, katere platnice bi nosile kako od izpeljank, skovank ali besednih zvez iz meni tako ljube besede »nomotehnika«.

Pa bi jo bilo dobro imeti. Še kako. In v teh letih bi bila brez dvoma bogato napolnjena, morda tudi ne ena sama ob robu delovne mize. Namesto tega imam kupe spisov, ki z debelimi rdečimi zaznamki na ovojih kričijo, da je njihovo stalno mesto v moji omari, in ne v arhivu – prav zato, da jih vsake toliko vzamem predse in pletem misli teh »nomotehničnih zgodb«, da v njih znova in znova najdem trdno potrditev, da tem večšinam na splošno odmerjamo zagotovo premalo pozornosti in jih še vedno preveč odrivamo ob rob.

In sem znova in znova presenečena. Da je lahko na videz tako suhoparna in toga veda pravzaprav pisano polje kompleksnih zagat in vprašajev, katerih rešitve so dosegljive vse prej kot po trdno zasidranih recepturah. Ki pa kljub temu (ali morda prav zaradi tega) seveda obstajajo, a jih moramo iskati iz drugega zornega kota – ne le v smeri od problema proti rešitvi, pač pa najprej v smeri od dobro razumljenih trdnih nomotehničnih okvirjev proti niansam, ki jih je znotraj tega mogoče najti za rešitev posameznih ugank. In v tem smislu so »recepture« dobre nomotehnike povsem nedvoumne, ker imamo pred očmi njene temeljne gradnike, ki so pravzaprav njeno bistvo: jasnost, natančnost in sistematičnost.

Da pa nomotehnika ne ostane le na ravni obrtno tehničnih metod in pristopov, pač pa pridobi tudi svojo neprecenljivo pravno sistemsko vrednost, so bistveni dobro razumevanje obravnavane vsebine, poznavanje pravnih okvirov, ki določajo normativno polje, ter dojetje življenjskih in pravnih razsežnosti uporabe teh ali onih nomotehničnih prijemov. Šele tako znanje in razumevanje sta lahko podlaga za občutek umestiti normo na njej ustrezno mesto,

za njeno polno življenje in doseganje ciljev, kot jih je imel v mislih normodajalec. Še tako malenkostni normativni posegi lahko premikajo pravno realnost in na drugi strani še navidez tako veliki posegi lahko ostanejo le črka na papirju. Od skupa vseh znanj, vključno z dobrim nomotehničnim, je odvisno, ali bo dejanski doseg norme dejansko tak, kot ga je nameraval doseči normodajalec.

Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo kot »skrbnik in izgrajevalec« nomotehničnih smernic se trudi zagotoviti tako enoten (nomotehnični) pristop, kot je le mogoče – z namenom vzpostavitve čim bolj jasnega, preglednega in konsistentnega pravnega sistema in s tem tudi zagotavljanja načel pravne varnosti, enakosti in zakonitosti. Ko pri svojem vsakdanjem delu pravno sistemsko ocenjujemo predloženo gradivo in normativne rešitve iz zornega kota ustavnosti in zakonitosti, je nabor takih in drugačnih nomotehničnih pionirstev, inovacij in kreativnosti zares pisan, vendar od tega v zelo skromnem obsegu tak, da bi z izvirnimi rešitvami, drugačnimi od tistih, ki so dogovorjene v okviru nomotehničnih smernic, obetala relativno jasnost in nedvoumnost norm.

Če govorimo o tem, kako nomotehnično korektno oblikovati normo ali skupino norm v okviru predpisa ali celo skupino predpisov glede zadevne problematike, je na vprašanje **kako?** mogoče podati na videz relativno enoznačen odgovor, ki pa po vsebini še zdaleč ne pomeni enostavnega dela, saj, kot že rečeno, ob zaželeni uporabi dogovorjenih nomotehničnih pristopov združuje skup različnih znanj in veščin. Temu vprašanju pa se takoj nujno pridruži tudi vprašanje **kdo?** Odgovor bi moral ponuditi urednik z lastnostmi, ki presegajo standard pravne izobrazbe, in poleg tega človeka s posebno spoštljivim in razvitim odnosom do jezika, z občutkom za tanke meje normativnega, s sposobnostmi pravno systemskega dimenzioniranja normativnega odraza strokovno-politične volje in želje normodajalca, v težnji za optimalno sinergijo pravnih razmerij in življenjskih situacij.

Seveda že odgovori na ti dve osnovni vprašanji dajejo slutiti temeljne vzroke za nomotehnično relativno slabo pripravljene predloge predpisov in za ponavljajoče se napake in zmote, ki so nemalokrat takega obsega, da je besedilo po opravljeni redakciji popolnoma predrugačeno.

Kar zadeva **kako?**, je osnovne probleme zaznati v dejanskem pomanjkanju znanj in veščin, še bolj pa v zaskrbljujočem večnem časovnem pritisku, ki je postal rezervno opravičilo za vsak slabo pripravljen predpis. Če je obdobje pred pristopom k Evropski uniji res zaslužilo posebno obravnavo in so bile take olajševalne okoliščine še sprejemljive, pa smo ta čas zdaj presegli. Namesto da bi si družno prizadevali za dolgoročno boljše predpise in njihovi pripravi namenili spoštljiv kos časa, so se misli in dejanja utirila v časovni ritem, ki je podcenjujoče tako do vsebin, ki jih je treba urediti, kot do ljudi, ki so zanje pristojni. In tu trčimo tudi na problematični **kdo?**, kjer so dejanski odgovori nemalokrat daleč od zaželenih. Ne glede na to, da bi morali biti ljudje, ki oblikujejo norme in s tem sooblikujejo pravni red, v resnici visoko profilirani, je pisanje predpisov v državni upravi vse prevečkrat v rokah vseh tistih, ki so »pri

roki«, pri čemer tem ljudem ponavadi ni zagotovljeno niti minimalno pridobivanje in nadgrajevanje ustreznih specialnih znanj, ob tem pa je fluktuacija uradnikov znotraj državne uprave relativno dinamična in velikokrat žal ne omogoča kontinuiranega procesa izobraževanja in prenosa znanja. A to polje ni tokratno bojno polje, zato se mu bomo na tem mestu izognili, zagotovo pa bi prej ko slej zaslužilo resne premisleke ...

Če se torej dotaknemo le nekaterih **kako?**, osebno glasno navijam za to, da najprej skrbno in razumno premeljeno ponujene smeri prenovljenih Nomotehničnih smernic. Ker smo v njih želeli in poskusili zajeti temeljne predpostavke dobre nomotehnikе in jim dodati življenjske podkrepitve. Ter prav posebej skrbno pridodati namige za smeri, ki jih je dobro ubirati, ko moramo misliti obenem v okviru nacionalnega prava in prava Evropske unije.

Slednje so namreč (pravne) situacije, ki v teh letih kot posledica sobivanja dveh pravnih sistemov (upoštevaje intenzivno »evropsko« normiranje, brezštevilno bruseljsko birokracijo in vedno obsežnejše področje življenja, ki je ukrojeno po evropskih merilih) razumljivo porajajo vedno nova in nova, tudi nomotehnična vprašanja. Kljub načelni jasnosti (ali pa morda ravno zato) je treba spet in spet opozarjati na nujnost posameznikovega pravnega razumevanja nekaterih teoretičnih izhodišč evropskih pravnih predpisov, ki so, postavljena ob bok jasnim, predvsem pa sistemsko domišljenim in razvojno-zgodovinsko dobro podprtim pravno-sistemskim in nomotehničnim okvirom slovenskega pravnega reda, pravniku na prvi pogled relativno tuja. Vsa zadovoljivo osvojena teorija je velikokrat kaj malo v tolažbo, ko smo ob siceršnji kopici osvojenih načelnih izhodišč izzvani s povsem konkretnim primerom, ki ga je treba primerno vkomponirati v slovenski pravni red. Za posameznika, ki se pri svojem delu srečuje z evropskimi pravnimi akti, je gola teorija na tem področju v primerjavi s področjem nacionalne zakonodaje, tako zaradi precejšnje specifikе *acquis communautaire* kot tudi zaradi količinsko težko obvladljivega korpusa pravnih norm (ob upoštevanju prej povedanega), precej manj uporabljivo orodje, teoretična izhodišča pa začnejo dobivati svojo pravo podobo ter dajati občutek svojih razsežnosti in raznolikosti šele, ko so napolnjena in obogatena z izkušnjami konkretnega dela in z dejanskim občutkom za pomen pravnega reda Evropske unije za slovenski pravni prostor.

Osnovno orodje je prav gotovo nacionalna nomotehnikа, ki pa je (bila) kljub svoji častivrednosti pri iskanju kompromisov ob stapljanju »slovenskih« z »evropskimi« normami nemalokdaj na prepihu – predvsem iz razlogov pravne varnosti in teženj k jasnosti in nedvoumnosti besedila, ki bi moralo biti korektno preneseno ali izvedeno, pa je z nomotehničnimi instrumenti, ki so na razpolago, to delo marsikdaj precej oteženo in predvsem bolj zapleteno. Še posebej takrat je treba pretehtati med enim in drugim, da nacionalne nomotehnikе ne upognemo preveč ali je ne uporabimo napačno, a da jo na drugi strani vendarle uporabimo kot koristen pripomoček pri oblikovanju takih predpisov. In da znamo kljub načelnemu spoštovanju relativne statičnosti nacionalnih nomotehničnih pravil prepoznati tiste situacije, ki od človeka

zahtevajo vse večji dinamičnosti normiranja in dejanskemu življenju ustrezne morebitne drugačne nomotehnične rešitve.

Po nekaj letih Republike Slovenije v aktivni vlogi normodajalca pri oblikovanju nacionalnih predpisov tudi ob prenašanju in izvajanju predpisov Evropske unije, po dinamičnem obdobju prepletanja nacionalnih nomotehničnih pravil s tistimi, ki jih vsebujejo evropski pravni akti, je marsikateri nomotehnični **kako** dobil svoj **tako** tudi na tem področju in iz marsikatere situacije, ki je pred leti štela za trd nomotehnični oreh, se je izluščila jasna smer.

Ravno take rešitve še toliko bolj dokazujejo, da nomotehnika kljub svoji imanentni načelni stabilnosti vendarle ni absolutna in ni statična, pač pa jo kot del živega sveta gnete in oblikuje duh časa, pot ji križajo nove pravne in življenjske situacije, drugačne miselne konstrukcije, predrugačeni pogledi na smeri, ki jih ubira.

Vse to so razlogi, ki močno govorijo v prid temu, da se vsi, ki se s svojim delom kakorkoli vpletamo v proces normiranja, vsake toliko kritično ozremo na svoje nomotehnične veščine in zanje vestno skrbimo kot dobri gospodarji – jih pilimo, poglobljamo in morebiti redefini-ramo v skladu s splošno priznanimi nomotehničnimi priporočili in dogovorjenimi tehnikami. Če na svoji delovni mizi že nimamo knjižice z lastnim naborom na to temo in morebitnimi lastnimi ali tujimi odmevi nanje, lahko v ta namen in še precej širše uporabljamo spremenjeno in dopolnjeno izdajo Nomotehničnih smernic, ki je nadgrajena z nomotehničnimi posebnostmi pri prenašanju in izvajanju pravnih aktov Evropske unije, vso teorijo pa oživljajo nekateri konkretni primeri (dobre prakse). Nomotehnične smernice so lahko most od teorije do prakse za vse tiste, ki so teorijo že odlično osvojili in bi radi svoje znanje, tako teoretično kot praktično, utrdili in izboljšali z rešitvami, ki so rezultat relativno širokega konsenza in ki v največji možni meri zagotavljajo celovitost, konsistentnost in koherentnost pravnega sistema. Zlasti pa naj bi se v procesu oblikovanja pravne norme s primernim upoštevanjem, spoštovanjem in poznavanjem nomotehnike in z mislijo na čim jasnejšo in poenoteno ureditev različnih nomotehničnih pristopov zagotovilo tisto, kar je njeno bistvo: da norma jasno in nedvoumno izraža tisto, kar želi normodajalec.

Nekaj namigov za popotnico na poti proti dobri nomotehnični praksi se je vsekakor nabralo in morda so ravno Nomotehnične smernice tista modra knjižica, ki lahko ob robu delovne mize tu in tam pripomore k bistrejšim mislim in bolj ostro začrtani smeri ... Stranpoti pa ... te so in bodo. Gotovo bodo skupaj z najpogostejšimi napakami in zmotami pri oblikovanju predpisov ter morebitnimi boljšimi idejami (ki se bodo zbirale in nabirale v takih ali drugačnih knjižicah, na takih ali drugačnih seznamih, v takih ali drugačnih mislih ...) botrovale naslednji dopolnjeni in spremenjeni izdaji, novim mostovom med teorijo in prakso ...