

Kratki znanstveni prispevek
 340.134(497.1+497.4)

Nomotehnika v Jugoslaviji in samostojni Sloveniji

DR. BORUT ŠINKOVEC,
 strokovni sodelavec Službe Vlade
 Republike za zakonodajo

Če želimo vsaj na kratko orisati in prikazati – in to kar se da objektivno in torej res čim manj subjektivno – stanje nomotehnike pri nas oziroma v naših predpisih, se na samem začetku zdi umestno najprej navesti nekaj splošnih ugotovitev oziroma tako rekoč opozoril, pa čeprav so sicer v bistvu splošno znana in hkrati tudi razumljiva.

V mnogih pogledih in v večini primerov se proučevanje stanja na določenem pravnem področju, pri segmentu prava ali tudi pri posameznem pravnem vprašanju izmika, ne samo deloma, ampak praviloma kar v celoti, takemu empiričnemu proučevanju in spoznanjem, ki bi lahko temeljila, uporabljala oziroma bi jih bilo torej možno prikazati in utemeljiti s kriteriji, kot so statistični ali temu podobni prikazi, številčno jasno izmerljivi in primerljivi podatki, torej tako rekoč z materialnimi dokazi. Taka ugotovitev logično izhaja že iz same narave prava. Kakorkoli že pravo poskušamo opredeliti oziroma definirati, je to gotovo (in zlasti predvsem) celokupnost tistih vrednot in pravil, ki so potrebna in primerna za pravno reguliranje, urejanje in zagotavljanje izvrševanja in upoštevanja tistih pravil in razmerij ravnanj v družbi in med pravnimi subjekti, ki posledično pomenijo pravno državo v smislu njene pravne regulative in organizacije sploh. Drugi del in nadaljevanje, zaokroženje pojma in vsebine pravne države, pa je torej seveda upoštevanje in (pravilno), zakonito in dosledno izvrševanje predpisanega prava v praksi, tako heteronomnega kot tudi avtonomnega.¹ Očitno je, da torej proučevanje in ocena stanja prava v neki državi in v določenem času (časovnem prerezu oziroma obdobju) komajda lahko, in to samo nekako »podporno«, dodatno in pomožno, sloni tudi na uporabi in prikazu številčno izraženih in podobnih kriterijev ter meril. Slednja sredstva in metode seveda uporabljamo, če želimo npr. prikazati število veljavnih predpisov (z vidika prenormiranosti ali podnormiranosti prava), ali topogledno »dejavnost« parlamenta (v določenem legislaturnem

¹ O tem glej podrobneje Pavčnik M.: Teorija prava, Ljubljana: GV Založba, 2007, str. 321-332.

obdobju), ali pripad zadev ter s tega vidika učinkovitost in ažurnost dela sodišč (seveda tudi posameznih sodnikov) pri reševanju konkretnih zadev, podobno seveda velja tudi za delo uprave, ali celo, če želimo ugotoviti npr. razmerje potrjenih in razveljavljenih prvostopnih odločb (sodb). Jasno pa je, da vse to lahko služi, za določene potrebe, le kot delna podpora, ne more pa prikazati celovitega stanja (še manj pa vzrokov za stanje, kakršno je) – če želimo resnično širše oceniti, kako in koliko deluje, kako je učinkovita, kakšno pravno državo imamo dejansko, vse to celo tudi v ustavnopravno formalnem pogledu.² Za vsaj približek realnosti takih ocen pa očitno, celo prvenstveno, potrebujemo še številne, v številkah, odstotkih in tabelah neizmerljive kriterije in ocene. Tu omenjena dejstva in izhodišča torej moramo zajeti in predvsem tudi upoštevati v tukajšnjem kratkem (sicer pa pri vsakršnem) poskusu ocene tudi, ko gre za sedanje stanje nomotehnike v predpisih pri nas.

Nekako v smislu navedenega pa skorajda kaže tudi nekoliko pojasniti, če ne že ravno utemeljevati naslov tega prispevka, ki omenja (navaja) nomotehniko v Jugoslaviji in v samostojni Sloveniji. Dovolj utemeljenega povoda za tak naslov pač ni težko razumeti v vsebinskem smislu, da se namreč nekako ob 20-letnici samostojne države med drugim utemeljeno lahko tudi vprašamo, kakšno je sedanje stanje nomotehnične ravni in kvalitete predpisov v primerjavi s stanjem v prejšnji skupni državi, saj okrogla obletnica in že preživeto razdobje v novi državi pač do neke mere dopušča tudi tako zastavljeno vprašanje oziroma primerjavo. Tudi pri tem seveda ne kaže uporabljati kakšnih števil in tabel, temveč prej vse kaj drugega. In torej prav na tem mestu želimo v tem prispevku (prvič) izpostaviti in poudariti, za sedanji čas in vsekoli ključni kriterij, podlago in merilo, ko govorimo o stanju nomotehnike. Potrebno je sicer govoriti o stanju in vrednotenju predpisov z vidika nomotehnike, toda v določenem pogledu to ni prvo, prvenstveno ali celo izhodiščno vprašanje, kot bi s tem v zvezi sicer navidezno pač logično pričakovali. To stanje nomotehnike, kakršnokoli je že, je namreč v določenem smislu, čeprav je še tako pomembno, že odraz in posledica; prvo vprašanje in beseda pri vsem tem namreč ni sama nomotehnika v predpisih (t.j. predpisih z vidika nomotehnike), temveč odnos, predvsem same države oziroma njenih pristojnih organov do tega vprašanja. V tem smislu torej vprašanje odnosa postavljamo nad, vsekakor pa pred samim vprašanjem, kakšno je nomotehnično stanje naših predpisov v praksi.

² Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91 (zadnje spremembe Uradni list RS, št. 68/06 - v nadaljnjem besedilu: Ustava RS), 2. člen: »Slovenija je pravna in socialna država.«. »Pravnost« države je torej pri nas celo posebna ustavna določba, in s tem torej zagotovljena že s samo ustavo; točneje rečeno jo ustava zagotavlja, v nomotehničnem smislu kot obvezno določa, ne pa še tudi zagotavlja, ker to ni v njeni moči. Zaradi nekaterih (le) prehudih nomotehničnih pomanjkljivosti je Ustavno sodišče kar to določbo ustave (zelo utemeljeno) že vzelo kot podlago in razlog za neposredno ali (odvisno od vrste odločbe) implicitno ugotovitev neskladnosti določbe (zakona) z ustavo. Tudi ta prispevek (obravnavana tema) pa se posveča ravno zagotavljanju, kot vidimo že z ustavo predpisane »pravne države«, v tistem njenem pomembnem delu, ki ga pomeni in se prične že tudi z nomotehnično pravilno oblikovanimi in urejenimi besedili predpisov.

Glede teh vprašanj bodimo tudi v tem prispevku toliko precizni in dosledni, da najprej opozorimo, morda bolje rečeno (kot že tolikokrat doslej) ponovimo, kje in kakšno je mesto in s tem pomen nomotehnike v pravni državi in za pravno državo. Pravilna in sorazmeroma neposredna pot do razumevanja pomena nomotehnike za pravno državo vodi preko zavedanja in upoštevanja, da sta (poleg še drugih) dva od ključnih, bistvenih sestavnih delov oziroma načel pravne države nedvomno pač pravna varnost in pa zaupanje v (obstoječe, veljavno) pravo, kot je določeno v predpisih, izpeljano pa (zlasti seveda še z vidika delovanja vseh državnih organov) z upoštevanjem načel ustavnosti in zakonitosti. Tako pravna varnost kot zaupanje v pravo – oboje predpostavlja, kot vidimo, vnaprejšnjo in jasno določenost prava kot sistema pravnih norm, t.j. njihovo določenost v pravilno sprejetih, objavljenih, poznanih ali vsaj (obvezno) dostopnih predpisih.³ Ti predpisi pa se pač zagotovo sprejemajo zaradi vsebine, ki jo določajo (lahko bi rekli tudi »sporočajo«, posredujejo) kot obvezno in splošno veljavno pravo. Pogoj, da predpisi to nalogo lahko opravijo oziroma opravljajo, pa zagotavlja jasnost, preciznost in nedvoumnost njihove vsebine; to pa je že vprašanje njihove nomotehnične urejenosti in pravilnosti, in nomotehnike kot vede o tehnično (nomotehnično) čim bolj pravilnem oblikovanju in zapisu vsebine predpisov. Na opisan način tudi po nekako induktivni poti (metodi), če začnemo pri predpisih in njihovi tudi nomotehnični kvaliteti (ravni), vidimo, da se pri tem in s tem pričenjata, v končnih posledicah pa temeljita tako pravna varnost kot tudi zaupanje v pravo. Gotovo nomotehnično brezhiben predpis obojega sam po sebi še ne zagotavlja in ne more zagotavljati; so pa taki predpisi absoluten pogoj, »conditio sine qua non« obeh navedenih bistvenih elementov (pogojev) načela pravne države. Navedenih, tukaj kar najkrajše možno predstavljenih in povzetih okvirov in pogojev delujoče pravne države strokovno osveščnim, predanim in zavzetim delavcem in sodelavcem, angažiranim z oblikovanjem besedil pravnih predpisov, gotovo ni treba vedno znova poudarjati, še manj pa razkrivati, ker vse to že vedno, pa tudi upoštevajo, kolikor jim le objektivne, zlasti tudi časovne okoliščine in pogoji to dovoljujejo in dopuščajo. Ponavljanje in dopovedovanje teh stvari tako kvalificiranim osebam je s tega vidika tako rekoč že iracionalno, če ne zanje tudi že kar obremenjujoče. Velik problem s tem v zvezi je namreč tudi dejansko povsem drugje; v tem namreč, da ali če se pomena in vloge nomotehnike bodisi ne zavedajo in ne poznajo, ne priznajo, ali pa celo vsega tega tako rekoč niti ne »utegnejo« upoštevati, ob zasledovanju nekih višjih, lahko zelo pomembnih in pozitivnih ciljev, ob hkratnem zanemarjanju tega, kar doseganje in uresničevanje takih ciljev (v pravnem smislu) sploh omogoča. Že zgoraj enkrat izraženo misel lahko torej še enkrat ponovimo oziroma poudarimo: problem in vzrok ni v premajhnem strokovnem znanju, temveč v nepriznavanju ali pa vsaj v mnogo premajhnem priznavanju vloge in pomena nomotehnike, in v za stanje na tem področju tako rekoč »usodni« okoliščini in dejstvu, da nomotehnik (redaktorji predpisov) na tako stanje pravzaprav ne morejo (ne moremo) v smislu izboljšanja prav nič

³ Ustava RS, 154. člen.

bistveno vplivati, ker taki mostovi razumevanja, pojasnjevanja in prepričevanja v praksi tako rekoč niti ne obstajajo, s pridržkom, da morda sicer v nekih precej šibkih formalnih oblikah obstajajo, vendar so še te možnosti pogosto neupoštevane, preskočene ali prezrte. Težko se je tako ob različnih oblikah strokovnih srečanj, posvetovanj in podobnih oblik na tem področju, ki jih je sicer zlagoma počasi vedno več, znebiti nekoliko grenkega občutka in priokusa, da se ob tem srečujejo (srečujemo) poznavalci, ki drug drugemu pripovedujemo in ponavljamo enake in podobne težave in skrbi, ob očitni odsotnosti (sodelovanja ali vsaj prisotnosti) subjektov, ki bi na tem področju lahko tudi v praksi dejansko dosegli in si prizadevali za kakšne pomembnejše premike in napredek.⁴ Ugotavljanje dosedanjih bolj ali manj neuspešnih prizadevanj za izboljšanje stanja nomotehnike sicer gotovo v nobenem primeru ne pomeni (ne sme pomeniti) kakšnega opuščanja tovrstnih prizadevanj, spada pa v okvir splošne ocene stanja na tem pravnem področju (segmentu prava), lahko pa rečemo tudi na tem družbenem področju, saj se stanje in kvaliteta predpisov neposredno tiče in odraža stanje prava, to pa je jasno nekaj, kar zadeva in mora zadevati vsakogar v družbi. Torej bi bil nekakšen defetističen odnos, tudi ko gre za vprašanja in probleme nomotehnike, kot v zadnjem času pogosto rečemo, ne samo kontraproduktiven, temveč tudi sistemsko zgrešen, saj bi hkrati pomenil tudi določeno opustitev prizadevanj za pravno državo ter krepitev in napredek pravne države. Družba ali tudi sama stroka s takim odnosom pa bi se tako rekoč predala neuspehu namesto edino pravih prizadevanj za napredek in popravilo stanja, ki ga je možno in tudi treba spremeniti.

Kakšne kvantificirane primerjave s tem, kar lahko v sklopu 20-letnega obstoja samostojne Slovenije imenujemo kot prejšnje obdobje, t.j. obdobje nekdanje skupne države Jugoslavije, so tako rekoč nemogoče ne samo zaradi obsega tega prispevka, temveč tudi že iz splošnih razlogov, kot smo jih nakazali in omenili že zgoraj. Toda določene, širše in v tem smislu bolj globalne primerjave pa so vendarle možne in smiselne. Ker je bila Jugoslavija zvezna država, je kot taka seveda morala imeti in je imela tako zakonodajo na t. i. zvezni ravni, vključno z zvezno ustavo, kot tudi zakonodajo na ravni posameznih republik in njihovih ustav. To je zahtevalo medsebojno upoštevanje in usklajevanje (usklajenost) ne samo v smislu pravnih vprašanj pravilne in natančne razmejitve pristojnosti, temveč tudi upoštevanje določenih specifičnih posebnosti, kot so bili t. i. temeljni, splošni, popolni in še kako »drugačni«, specifični zvezni

⁴ Zgolj za primerjavo in ilustracijo: Sekretar (takratnega) »Saveznog izvršnog veća za zakonodavstvo i organizaciju« je leta 1959 sklical in organiziral dvodnevni seminar »O izradi pravnih propisa«, s sodelovanjem vrhunskih pravnih strokovnjakov in tudi funkcionarjev. Vsi referati so pozneje izšli oziroma bili objavljeni tudi v separatu, v založbi Zavoda za javnu upravu, Beograd, 1959, s podnaslovom »Materijali sa Seminara o osnovnim problemima sistema i metode izrade propisa«. Nekatere (kar številne) od obravnavanih tem so nedvomno še danes aktualne, ker imajo v nomotehniko v tem smislu nekakšen pomen »nadčasovnosti«. Navedeno, vključno z virom, navajamo, ker takih ali temu podobnih »državnih« seminarjev seveda pri nas ne organiziramo več – ali pa morda še ne? Gotovo pa želimo z opombo opozoriti na (tudi možen) precej neposredno izražen odnos države do nomotehnike oziroma tovrstne kvalitete njenih predpisov.

zakoni, kar vse je bilo treba upoštevati tudi pri normativnem urejanju na ravni in v okviru pristojnosti posameznih republik. Danes lahko glede tega segmenta takratne države v pravnem pogledu rečemo, da s tem v zvezi ni bilo znanih posebnih težav v praksi. Primerjava z omenjenim dobi smisel v luči tega, da je Slovenija sicer enovita država (seveda z določenimi regulativnimi pristojnostmi zlasti tudi samoupravnih lokalnih skupnosti, vključno z bodočimi pokrajinami), in torej v tem smislu ne pozna več »zvezne« zakonodaje oziroma ureditve, po drugi strani pa je kot novost pridobila pravno nadrejeno raznovrstno regulativo Evropske unije, ki jo je treba, zelo na splošno vzeto, tako rekoč vendarle obravnavati kot podoben, ne pa seveda tudi enak pravni problem, kot ga je v Jugoslaviji predstavljala razmejitev med zvezno in republiško zakonodajno pristojnostjo oziroma regulativo. Tako vzeto problemi in vprašanja naše nomotehnike v tem segmentu niso ne lažji ne težji od nekdanjih v Jugoslaviji, temveč le precej oziroma bistveno drugačni. Ali se s temi problemi dovolj uspešno spopadamo, je posebno vprašanje, mnogo preširoko za obravnavo v tej kratko predstavljeni temi, vendar velja omeniti (nove) probleme, kot jih zaznavamo že v zvezi s prevajanjem oziroma prevodi evropskih predpisov v slovenščino, vključno z nomotehničnimi vidiki in problemi, kot tudi določene neažurnosti, na katere nas opozarjajo opominjanja pristojnih organov Evropske unije (kar pa sicer ni posebnost samo naše države kot članice Evropske unije). Druga možna in dovolj realna primerjava na področju nomotehničnega urejanja v primerjavi z bivšo skupno državo pa je primerjava, ki je nazorna, zelo pomembna, tako rekoč nenehno aktualna, saj nas neposredno zadeva in predstavlja eno od značilnosti, hkrati pa slabosti našega zakonodajnega urejanja. Če hote in zavestno izpustimo dejstvo, da je tudi Jugoslavija v smislu pravne države imela tekom svojega obstoja in razvoja zelo različna časovna obdobja, ki so se nedvomno jasno izražala tudi v njenem pravnem urejanju, lahko namreč vseeno uporabimo določeno primerjalnopravno ugotovitev kot dejstvo. Določeni zakoni, ki jih dovolj dobro in povsem utemeljeno označujemo in imenujemo kot sistemske zakone, so bili v primeri z našo poosamosvojitveno ureditvijo neprimerno bolj stabilni, ter v svojih bistvenih, recimo »klasičnih« delih oziroma vsebinah strokovno očitno, tudi normativno, boljše in jasno izdelani in dodelani, kot so naši sedanji. Pri tem je treba odmisлити oziroma zavrniti vsake ugovore v zvezi s številnimi nekdanjimi, danes očitno neustreznimi, tudi napačnimi in krivičnimi vsebinskimi rešitvami, kar je danes že del splošnega spoznanja; ker o teh vprašanjih in vidikih na tem mestu in v tem prispevku enostavno ni govora. Če torej ta prispevek očistimo tovrstnih pomislekov in ugovorov, pa lahko s strokovnega vidika rečemo, da so zakoni (oziroma, vsaj vsebinsko, tako rekoč vsaj delno tudi zakoniki), kot so bili Zakon o pravdnem postopku, Kazenski zakonik (splošni del) ali npr. zlasti tudi, da ne naštevamo preveč, Zakon o obligacijskih razmerjih (sprejet sicer že razmeroma pozno) v tehnično-normativnem smislu očitno dobri in boljši, kot so današnji. Njihova velika, vsekakor pa razmeroma velika »trajnost« v smislu odsotnosti tako rekoč nenehnega noveliranja in nadomeščanja z novimi zakoni, je med drugim eden od jasnih dokazov za tako oceno. Ta dokaz lahko kar nadaljujemo s tem, da smo nekdanji Zakon o obliga-

cijskih razmerjih sicer v veliki meri in obsegu tako rekoč nespremenjenega, vsekakor pa v bistvu in v temeljih nespremenjenega sprejeli v obliki sedaj veljavnega našega Obligacijskega zakonika; zato je tudi naš sedANJI zakon (zelo) dober zakon. Tako ravnanje je bilo v tem primeru ustrezno in pravilno, ker na vso silo predrugачiti in sprejeti neki povsem nov zakon samo zato, da bo vsekakor »nujno drugačen« od prejšnjega, je ne samo neracionalen in napačen, temveč tako rekoč lahko rečemo kar nerazsoden razlog. Te napake torej na srečo na tem področju, tj. pri obligacijskem zakonu nismo naredili, naredili pa smo jo pri številnih drugih, po pomenu skorajda podobnih zakonih (na področju, ki ga urejajo), od katerih smo nekatere ključne pravkar omenili. Pravkar, tokrat zelo obsežno (že drugič) noveliramo celo Kazenski zakonik, pri čemer je sedaj veljavni (iz leta 2008) nadomestil prejšnjega, sprejetega komaj leta 1994. Takega »naglega« normativnega urejanja in odnosa do te materije ne poznamo v svetovnem merilu (če izključimo kakšne tako rekoč povsem revolucionarne preobrate nekaterih držav oziroma sistemov), vsekakor pa česa takega ne poznamo v nam sicer zelo podobnih in pravno primerljivih pravnih ureditvah oziroma državah. S tem smo navedli enega od bolj drastičnih, vsekakor pa skrajno nazornih primerov, in tako rekoč tudi obrazcev našega ravnanja na tem področju, saj lahko podobno rečemo tudi za zelo številne druge systemske zakone, kar je sicer splošno znano. S tem smo naš pravni red zapletli in vključili v nekakšno lastno izvirno zakonitost, za katero tuje systemske ureditve ne poznajo pravega vzorca rešitve in prekinitve s tako prakso, in to zaradi razloga, ker tudi takega problema ne poznajo. Iskanja rešitev problemov, ki jih ne poznajo, pa se seveda niso lotili in se jim tudi ni bilo treba lotiti. Pri roki je tudi neka primerjava, ker se je zakon dolgo časa v smislu »pravnih pravil« (in odsotnosti drugega) uporabljal tudi v Jugoslaviji, še prej pa v Kraljevini Jugoslaviji tudi veljal (na njenih posameznih področjih oziroma delih), tj. avstrijski Občni državljanski zakonik. Za primerjavo z razmerami glede tega pri nas je tako rekoč drastična ugotovitev in hkrati dejstvo, da zakonik še danes, z zelo majhnim številom in obsegom sprememb, velja še vedno v Republiki Avstriji, na prvi strani pa je (v slovenskem besedilu oziroma prevodu) pod naslovom lepo opremljen s pristavkom »z dne 1. junija 1811«. Primerjava naše zakonodaje, ne glede na seveda šele 20-letni obstoj samostojne Slovenije, je drastična in hkrati tudi miselno (in prav za našo miselnost in mentaliteto na tem področju gre) tako rekoč neuporabna. Mi se namreč sploh ne moremo pohvaliti z zakonom, ki bi imel in bi hkrati nespremenjeno veljal do danes, s pomensko podobno (možno) oznako, recimo, »z dne 25. junija 1991«. Zakonitost, ki nam na tem področju vlada, smo si prisvojili, kakorkoli že vzamemo, sami, in zanjo, kot rečeno, primerjalne ureditve ne poznajo ne zdravila ne problema samega, je tako rekoč nenehno, kar neustavljivo in že systemsko noveliranje zakonov ali pa (spet) nadomeščanje z (vedno) novimi. Ta naš pojav ali lastnost lahko s tujko zlahka označimo in opišemo kot circulus vitiosus ali figurativno položaj brez izhoda, v pravu nekako pomensko, zaradi nerešljivosti, podoben t. i. »probatio diabolica«, tj. dokaz lastništva z dokazom nepretrgane črte (vrste) pravnih prednikov, verjetno od (do) stvarjenja oziroma nastanka sveta dalje pa vse do danes. Toda nas mora zlasti zanimati, kaj to

pomeni na področju nomotehnike, stanja in odnosa do nomotehnike in s tem nomotehnične kvalitete pravnih predpisov. Nenehno oziroma vsaj daleč prepogosto spreminjanje (noveliranja) tudi sistemskih zakonov pomeni, prvič, da je bilo že prvotno besedilo neustrezno ali sicer slabo pripravljeno (vsebinsko, nomotehnično ali oboje hkrati), da po spremembah morda ni nič boljše, temveč lahko še slabše (zato ga ponovno in ponovno spreminjamo), in to se nam vrti v omenjenem zaprtem krogu ponavljanj, žal pogosto kot rečeno celo iz slabšega na slabše, kljub vsekakor tako rekoč v vsakem primeru obetanem in zagotovljenem, da »ta« sprememba bo pa res stvari dokončno popravila, uredila in postavila na pravo mesto. Taka trditev in napoved izgubi veljavnost, oziroma točneje pač ima svojo veljavnost do naslednje novele istega zakona, in nič dlje. Časovno naglo pripravljene spremembe pomenijo vsebinsko in nomotehnično slabe rešitve, vsebinsko in nomotehnično slabe rešitve pa terjajo ponovne spremembe in krog je torej v tem smislu sklenjen. Gotovo so te ugotovitve tukaj prikazane nekoliko pavšalno, vendar držijo v svojem temeljnem bistvu, itak pa so empirično dokazljive in preverljive. Pričajmo nam torej o eni od temeljnih slabih lastnosti in značilnosti naše nomotehnike oziroma predpisov sploh.

Poleg že omenjenih velja opozoriti vsaj še na eno pomembno sistemsko primerjavo na področju nomotehnike glede na to, kako se je nomotehnično delo pri pripravi predpisov opravljalo tudi v Republiki Sloveniji znotraj Jugoslavije, in že po nekakšni inerciji, vsaj še nek krajši, skromen čas nadaljevalo tudi po letu 1991. Država se je v obeh primerih zavedala in upoštevala, da je ena od bistvenih nalog uprave tudi priprava predlogov (in seveda tudi potrebnih sprememb) predpisov, in da to ni nekaj, kar naj bi se nekako oddajalo, celo praviloma oziroma vedno bolj, različnim strokovnjakom ali strokovnim skupinam izven državne uprave. Sodelovanje in pridobitev mnenj strokovnjakov (tudi strokovnjakov izven državne uprave) je sicer, še posebno seveda pri pomembnih in dolgoročnih sistemskih vprašanjih in ureditvah, nekaj običajnega, potrebnega in nedvomno koristnega. Ko pa postane praviloma tako rekoč prepuščanje sestavljanja vsebine kot tudi nomotehničnega oblikovanja predpisov (predvsem seveda zakonov) izven državne uprave sčasoma skorajda pravilo, potem imamo tukaj za državo pravzaprav neki nenormalen pojav, državna uprava pa v celoti več ne izvršuje sama vseh svojih funkcij, pri kateri, kot rečeno, tudi pripravo predpisov, in ne samo njihovo izvrševanje, moramo šteti kot nekaj poglobitnega. Na to stanje se navezuje tudi naslednji prav tako (če drugače ne, že kar z objavami v uradnem listu) dokazljiv pojav na področju nomotehnike, ki in kot ga ne bi smelo biti. Praviloma enotna nomotehnika, kar pomeni standardni, enak pristop pri oblikovanju in uporabi, tudi nomotehničnih oziroma redakcijskih pristopov v predpisih, kjer naj bi se glede tega pač enaka vprašanja in pravila vedno tudi urejala in določala na vedno enak način. To seveda znatno povečuje zaupanje (določen vidik zaupanja) v take predpise ter olajša njihovo razumljivost in uporabo v praksi, vse skupaj pa spet pomeni prispevek k pravni varnosti in zaupanju v pravo. Posamezni zunanji avtorji pa so si ob svojem tovrstnem delu privzeli, kar v precejšnji meri, določena svoja, osebna merila, kriterije in pristope, včasih celo do

te mere, da postanejo prepoznavni znak in pečat »avtorja« besedila, ker so tako rekoč osebno prepoznavni že na zunaj, glede na samo oblikovno (redakcijsko, nomotehnično) podobo in urejenost predpisa. Kako jim to v proceduri sprejemanja predpisa »uspeva«, presega obravnavo, še bolj pa seveda rešitev tega problema v sklopu in obsegu tega prispevka; v tem smislu je potrebno in naj zadošča, da na taka notorična dejstva in pojave vsaj opozorimo. In vendar ima pri vsem tem tudi Slovenija svoja enotna nomotehnična pravila, strokovno pripravljena, na dolgoletnih izkušnjah in tovrstni usklajenosti temelječa, javno objavljena in vsakomur tako rekoč vsak hip dostopna. Enako imajo taka pravila tudi vse nam podobne države, kot sta npr. tudi Avstrija ali Nemčija. S to razliko, da jih tam država tudi enotno uporablja, torej jih tam očitno imajo zaradi tega, da služijo svojemu namenu. Zavezanost enotnim strokovnim pravilom pa je, zaradi njihovega pomena, v tem smislu enaka ali pomensko vsaj enakovredna »pravim« predpisom, ki so kot taki seveda tudi pravno obvezni in zavezujoči.

Omenili so že Nomotehnične smernice kot tudi njihov pomen in pravno naravo. Temu kaže pridružiti še ugotovitev v smislu opozorila, da pa so določena področja in vprašanja, ki vsebinsko sicer gotovo sodijo v okvir področja in pravil nomotehnike ter sploh nomotehnike kot (sicer) vede, vendarle tudi pravno izrecno predpisana in določena. Nekaj najosnovnejših pravil s tem v zvezi, od obveznosti objavljanja predpisov, prepovedi retroaktivnega učinkovanja ali hierarhije pravnih predpisov, imamo določenih tudi že neposredno v ustavi. Nekatera druga vprašanja so določena v zakonih, zlasti tudi vrste in temeljna opredelitev posameznih vrst predpisov (Zakon o državni upravi, Zakon o Vladi Republike Slovenije). Temu je, kot pomemben pravni akt, čeprav na nižjem hierarhičnem nivoju, vsekakor treba priključiti opozorilo na Resolucijo o normativni dejavnosti. Gotovo pa v ta okvir kot predpisa sodita tudi Poslovnik Vlade RS in Poslovnik Državnega zbora. Če se, če navedemo zgolj kot aktualen primer, občasno kršijo celo za pripravo in sprejem določenih aktov v poslovniku vlade določeni roki, potem država s tem tudi že sama nekoliko zamaje pomen (odnos do) lastne ureditve, ki se nanaša na vsestransko kvaliteto predpisov in njihovo dobro ter temeljito pripravo. Enako smiselno velja tudi za vsakršen (možen) pojav neupoštevanja omenjene Resolucije o normativni dejavnosti. Spet pa je ob takih pojavih prisoten (točno in pravilno rečeno sicer odsoten) odnos oziroma gre za pomanjkanje priznanja pomena že same priprave predpisov za njihovo poznejše učinkovanje in izvrševanje v praksi, čemur so pač tudi namenjeni.

Od posledic slabe oziroma neustrezne nomotehnike v pravnih predpisih je bilo na temeljno in ključno v prispevku že opozorjeno; to je vprašanje pravne varnosti v sklopu obstoja in načel delovanja pravne države. Med notorične posledice takega stanja uvrščamo in zaradi splošnega poznavanja teh stvari naj zgolj omenimo še pojave neenotne sodne prakse, občasne potrebe po avtentičnih razlagah, (pre)številne potrebne posege ustavnega sodišča, ter končno in prav res ne nazadnje, splošno občutenje in doživljanje državljanov svoje države kot pravne, kot pravno delujoče ter učinkovite države. To pa skorajda seveda že niso več vprašanja, še manj pa nepo-

sredna vprašanja stroke; to so že vprašanja določenega splošnega stanja in ocen, s čimer se v javnih nastopih sicer občasno ukvarjajo tudi politiki, civilna družba v najrazličnejših oblikah organiziranja in izražanja, pa vse do intervjujev in izraženih mnenj prominentnih politikov in drugih javnih oseb, in nič manj pomembno, tudi objavljena mnenja državljanov, kot so npr. pisma bralcev. Kakšnega vtisa splošnega ali celo prevladujočega zadovoljstva glede stanja teh vprašanj pa pač iz navedenega resnično ni možno pridobiti.

Nomotehnika kot veda in stroka se seveda ukvarja z vprašanji pravilnega in čim boljšega oblikovanja, izdelave ter priprave besedil pravnih predpisov; njihova vsebina ni stvar nomotehni-ke oziroma redaktorjev, temveč politike, razen seveda, kolikor gre pri tem neposredno tudi za strokovna pravna vprašanja ustavnosti in zakonitosti. Zato smo pomen in mesto nomotehnike okvirno dovolj prikazali že na začetku tega prispevka. Ob tem smo skušali tudi opozoriti, da je, ker gre za vzrok oziroma vzroke, v tem smislu celo bolj kot samo stanje nomotehnike ključno, ker je temeljno in izhodiščno, vprašanje odnosa do nje. Samo pomembnejše spremembe in premiki odnosa do nje namreč lahko prinesejo tudi koristne spremembe pri potrebnem izboljšanju in zvišanju nomotehnične ravni in kvalitete predpisov. Slovenski pisatelj Miško Kranjec je v svoji bogati bibliografiji izdal tudi obsežno zbirko novel pod naslovom »Majhne so te stvari« (leta 1947). Strogo subjektivno vzeto je celo vsaka stvar majhna, če nanjo gledamo in jo ocenjujemo kot majhno, v smislu majhne pomembnosti oziroma nepomembnosti. Nomotehniko žal vse preštevilni ljudje štejejo kot majhno (celo »drobnjakarsko«) stvar, zlasti pa to po svoje prepogosto kaže odnos državne uprave v širšem smislu do tega področja. Šteti nomotehniko in njen pomen za majhno stvar posledično pomeni šteti tudi pravno varnost in celo pravno državo za majhno stvar. Tega pa, kot zavedanja in namena, gotovo v bistvu nobeni javni osebi oziroma funkcionarju ali politiku ne moremo oziroma ne smemo očitati. Obravnavani problem je torej treba oceniti kot problem drugačne narave: kot problem nezavedanja, in prav zaradi tega nezavedanja ali premajhnega upoštevanja ter povezave med kvaliteto predpisov, tudi nomotehnično, nezavedanja pomena za pravno varnost, s tem pa tudi za pravno državo. Ko bo torej enkrat učinkovito dosežen preboj tako zavedanja, posledično pa seveda upoštevanja teh dejstev, se bodo tudi tako zelo pomembne stvari gotovo začele, pa čeprav počasi, vidno in zanesljivo izboljševati. Tisti posamezniki, ki si v okviru svojih možnosti za tak preboj dejansko in iskreno prizadevamo, se torej štejemo za (neumorne) pionirje na tem področju. Reševanje posameznih problemov in vprašanj, izboljšav in morebitnih boljših rešitev na področju nomotehnike kot vede pa je itak tudi sicer nujni sestavni del aktivnega delovanja na področju nomotehnike kot take.



340.134(497.1+497.4)

Pravni letopis 2011, str. 273–281

DR. BORUT ŠINKOVEC

Nomotehnika v Jugoslaviji in samostojni Sloveniji

Nomotehnika je v službi zagotavljanja pravne varnosti in zaupanja v pravo v vsakem političnem sistemu. Določene razlike v nomotehnikih pa izhajajo iz federativne ureditve Jugoslavije po drugi svetovni vojni in sedanje Slovenije kot enotne države. Posebnosti slovenske zakonodaje so še v njenem hitrem spreminjanju ter pripravljanju predpisov izven državne uprave. Novost v samostojni slovenski državi so Nomotehnične smernice, ki so v pomoč pri oblikovanju, izdelavi in pripravi besedil pravnih predpisov.

Ključne besede: pravna varnost, zaupanje v pravo, noveliranje, nomotehnične smernice

340.134(497.1+497.4)

Pravni letopis 2011, pp. 273–281

DR. BORUT ŠINKOVEC

Nomotechnics in Yugoslavia and in the Independent Slovenia

In any political system, nomotechnics is in the service of providing legal certainty and protecting legitimate expectations. However, some dissimilarity in nomotechnics stems from the difference between the federal regulation of Yugoslavia after the Second World War and the present Slovenia as a unitary state. Special features of Slovenian legislation are that it is constantly changing and that regulations are often prepared outside of public administration. A novelty in the independent country are the Nomotechnical Guidelines, which are helpful in the design and preparation of the texts of legal regulations.

Keywords: legal certainty, legitimate expectation, amendments, nomotechnical guidelines