

Strokovni članek
UDK 340.134(497.4)

Poti in stranpoti nomotehnikе – analiza nekaterih aktualnih primerov

DR. KARMEN VEZJAK PROGAR,
sekretarka v Službi Vlade Republike
Slovenije za zakonodajo

Uvod

Tako laična javnost kot tudi stroka vse pogosteje ugotavljata, da so veljavni predpisi (ki jih je, resnici na ljubo, vsak dan več) nerazumljivi, večkrat vsebinsko nejasni, nemalo pa je primerov, ko že na prvi pogled podvomimo, ali so pravno pravilni in skladni z Ustavo. Stališče, da bi lahko bili, kljub navedenemu, takšni predpisi nomotehnično ustrezni, je tako praviloma iluzorno. Čeprav je nomotehnična ustreznost predpisa vse pogosteje postranskega pomena, bi bilo umestno odgovoriti tudi na vprašanja, ali in koliko so slabi predpisi posledica (zgolj) nomotehnično neprimernih ali manj primernih rešitev, ali in koliko lahko že zgolj same slabe nomotehnične rešitve pripomorejo h končnemu vtisu o tem, da je predpis slabo pripravljen, da povzroča težave pri tolmačenju in izvajanju in predvsem, ali iz omenjenih razlogov slaba nomotehnika ogroža preglednost pravnega reda, s tem pa tudi pravno varnost in zaupanje v pravo.

Čeprav uveljavljena nomotehnika ni nekaj, kar bi bilo uzakonjeno, posledično pa tudi nomotehnične smernice¹ niso predpis, je nesporno, da odmik od njihovih priporočil pomeni odmik od enotnega pristopa v pripravljanju predpisov, kar večkrat rezultira ne le v presenetljivo različnih nomotehničnih rešitvah enakih ali podobnih primerov, temveč tudi pomembno prispeva k (ne)preglednosti predpisa, posledično Registra pravnih predpisov Republike Slovenije in pravnega reda kot celote. Pri tem je seveda treba ločiti primere bolj ali manj spretno oblikovanih (tehničnih) rešitev, ki za razumevanje predpisa niso bistvene, od tistih, za katere je mogoče trditi, da vplivajo na preglednost in razumljivost predpisa ali celo na vsebinski pomen njegovih določb.

¹ Zadnja, II. izdaja je bila izdana leta 2008.

Čeprav uveljavljena nomotehnika in nomotehnične smernice niso nekaj, kar bi pripravljavce predpisov in tiste, ki pri pripravi predpisov in pri njihovem sprejetju sodelujejo, kakor koli obvezovalo na način, da nikoli ničesar ne bi smeli v praksi, v odvisnosti od konkretnega primera, rešiti drugače (bolje), kot je priporočeno, neupoštevanje uveljavljenih pravil brez pravega razloga lahko pomeni tudi določeno strokovno neodgovornost.² To velja še toliko bolj, ko je v enem in istem Uradnem listu Republike Slovenije mogoče najti nomotehnično povsem različne rešitve enakih primerov.

1. Noveliranje drugih zakonov v zakonskih novelah

V Uradnem listu Republike Slovenije, št. 63/13, je med drugim objavljen tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsn-I). Novela, ki spreminja veljavni Zakon o osnovni šoli (v nadaljnjem besedilu ZOsn), kar v materialnem delu posega v dva druga zakona, in sicer:

- v 17. členu v celoti spreminja 45. člen ene od prejšnjih novel ZOsn, in sicer Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 87/11 in 40/12 –ZUJF; v nadaljnjem besedilu ZOsn-H),
- v 18. členu posega v 48. člen iste novele kot v prejšnjem primeru, torej ZOsn-H,
- v 19. členu posega v 49. člen iste novele kot v prejšnjih primerih, torej ZOsn-H,
- v 20. členu pa v Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 47/13 in 56/13 – ZŠtip-1; v nadaljnjem besedilu ZUJF) – v 221. člen.

Takšen pristop, ki smo ga lahko opazili tudi v nekaterih drugih primerih,³ je v neskladju z nomotehničnimi smernicami, napačen pa je vsaj iz naslednjih razlogov:

a) Če omenjeno noveliranje že ni umeščeno v napačen zakon (v prvih dveh primerih gre dejansko za noveliranje prehodnih določb ZOsn-H, in ne za noveliranje Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11 in 40/12 – ZUJF), na katerega se novela ZOsn-I dejansko nanaša, glede česar v praksi večkrat »zamižimo«, takšno noveliranje drugih dveh zakonov (torej ZOsn-H in ZUJF) v materialnem delu novele ZOsn (torej ZOsn-I) nima kaj iskati. Takšen pristop, ko se s prvim od dveh pomensko strogo ločenih strukturnih delov novele, ki določa in odreja, kje in kako se spremembe, ki jih novela določa, vnesejo (vgradijo) v besedilo zakona, ki se spreminja,⁴ poleg noveliranega osnovnega,

² Tako tudi Nomotehnične smernice, 2008, str. 16.

³ Glej na primer Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPomK-1D), objavljen v Uradnem listu RS, št. 57/12.

⁴ Glej Nomotehnične smernice, 2008, str. 118.

veljavnega zakona spreminja še eno od prejšnjih novel in povsem drug zakon, pomeni odstop od uveljavljene nomotehnike.

V istem Uradnem listu Republike Slovenije (št. 63/13), kjer je objavljena omenjena novela ZOsn-I, lahko po drugi strani najdemo drugačen pristop, in sicer se z novelo Zakona o sodiščih (ZS-K), tokrat v pravem strukturnem delu novele – med prehodnimi in končnimi določbami, novelira sedem drugih zakonov,⁵ določa dokončanje dotedanjih postopkov sodnega varstva, a v tem primeru le z enim členom novele (48. člen ZS-K). Podobno velja za novelo Zakona o Javni agenciji za knjigo Republike Slovenije (ZJAKRS-A), prav tako objavljeno v istem Uradnem listu Republike Slovenije, v kateri je med prehodne in končne določbe umeščen poseg v ZUJF.

b) Poseg v prehodne določbe ene od prejšnjih novel veljavnega zakona ali poseg v povsem drug zakon, ki vse prevečkrat celo nista povezana s spremembami veljavnega zakona, ki jih določa prvi strukturni del novele, spada kvečjemu v drugi strukturni del novele – torej med prehodne in končne določbe. Kot zgolj enega od primerov takšnega načina noveliranja velja izpostaviti Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 94/12; ZDoh-L), s katerim je bila v eni od prehodnih določb ene predhodnih novel ZDoh-2 opravljena identična sprememba, kot je opisana v primeru 18. člena ZOsn-I, določeno prenehanje veljavnosti enega od členov ene od novel Energetskega zakona ter določena njena nadaljnja uporaba.

c) V primerih, ko se v sklopu noveliranja zakona novelira tudi ena ali več določb ene od predhodnih novel, bi bilo treba (če je to sicer izvedljivo in smiselno, kar praviloma je) vztrajati pri nomotehnično pravilnem⁶ noveliranju same novele. Primeroma izpostavljam enega od primerov, ko je bila ena od novel Zakona o dohodnini (ZDoh-2H), prehodna določba seveda, novelirana s samostojno novelo novele, in sicer z Zakonom o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 75/12; ZDoh-2K). Enaki primeri so na primer še ZDoh-2I, objavljen v Uradnem listu RS, št. 24/12, novela novele Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2G, objavljen v Uradnem listu RS, št. 24/12) in drugi.

⁵ Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12 in 105/12), Zakon o trgu finančnih instrumentov (Uradni list RS, št. 10/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11, 55/12 in 105/12 – ZBan-1J), Zakon o prevzemih (Uradni list RS, št. 79/06, 67/07 – ZTFI, 100/07 – popr., 1/08, 65/08, 35/11, 105/11 – odl. US, 10/12, 38/12 in 56/13), Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 65/08), Zakon o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 90/12 in 102/12), Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12 in 39/13 – odl. US) in Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12).

⁶ Glej Nomotehnične smernice, 2008, str. 120.

2. Hkratno noveliranje več zakonov

Poleg opisanega noveliranja drugih zakonov v zakonskih novelah je v praksi mogoče najti tako primere noveliranja drugih zakonov v prehodnih določbah novele enega zakona, katerih vsebina s prvim niti ni neposredno povezana, kot tudi posege, ki bi jih bilo primerneje in pravilneje uzakoniti v obliki hkratnega sprejetja ločenih novel posameznih zakonov. Primer prvega je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 82/13; ZGD-1H), ki je z zgolj z enim, in sicer 11. členom, dopolnil 4. člen, spremenil 4. točko tretjega odstavka 27. člena, spremenil kazenske določbe in določbo o nadzoru iz tretjega, petega in šestega odstavka 53. člena Zakona o sodnem registru (Uradni list RS, št. 54/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08 in 49/09).

V tovrstnih primerih, torej takrat, ko se ureja istovrstna materija ali – poenostavljeno rečeno – gre za medsebojno uskladitev določenega družbenega razmerja v več zakonih, ki so vsebinsko povezani, se je v praksi,⁷ četudi Poslovník državnega zbora tega izrecno ne ureja, že uveljavilo predlaganje – delovno imenovane »paketne obravnave« hkratnega sprejemanja več zakonov. Eden od primerov je hkratna obravnava predloga novele Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 90/12; ZJN-2D), predloga novele Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Uradni list RS, št. 90/12; ZJNVETPS-D) in predloga Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/12; ZJNPOV).

Kljub nekaterim hipotetičnim težavam, ki bi se v praksi lahko izkazale za problematične, na primer veto ali zahteva za razpis referendumu za enega od hkrati obravnavanih zakonov, praksa v številnih primerih kaže, da je običajna »ločena« obravnava več (zlasti) novel posameznih zakonov, ki urejajo istovrstno družbeno razmerje, glede na posledice precej boljša izbira (čeprav teoretično način obravnave ne bi smel vplivati na usklajenost dveh zakonov). Prav v primeru dveh predhodnih novel zakonov s področja javnega naročanja, in sicer Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 18/11; ZJN-2C) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Uradni list RS, št. 43/11; ZJNVETPS-C), je mogoče opaziti različno redakcijsko ustrezne (in tudi po vsebini pravilne) določbe, ki se nanašajo na po vsebini podobno urejanje v obeh zakonih.

⁷ Glej tudi Kurent, 2009, str. 38.

3. Sklicevanje v novelah

Naslednje, kar je v Nomotehničnih smernicah⁸ povsem jasno določeno, v praksi pa žal prihaja do drugačnih, pogosto napačnih rešitev, je sklicevanje v novelah. Navedeno je, da se je, »če se je treba v prehodnih in končnih določbah novele sklicevati na kakšno spremembo (ali dopolnitev), ki jo določa novela (če je, na primer, treba določiti odložitev začetka uporabe določene spremembe ali dopolnitve, določiti ali izključiti retroaktivno uporabo posamezne določbe in podobno), pri tem praviloma treba sklicevati na ustrezno določbo besedila zakona, ki se novelira, ne pa na določbo (določbe) novele, in s tem torej na določbe »zakona« (in ne »tega zakona«, kar bi pomenilo novelo)«. ⁹

Kakšne posledice ima lahko »poseg« v obliki amandmiranja pravilnega sklicevanja na nov (z novelo dodan) člen noveliranega zakona v besedilu predlogov zakona, ki sta bila v tem delu nomotehnično ustrezna, v postopku obravnavanja v državnem zboru pa »popravljena«, ¹⁰ utemeljuje primer napak v zadnjem uradnem prečiščenem besedilu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11; ZJF-UPB4), do katerih verjetno ne bi prišlo ob pravilnem sklicevanju v relevantnih novelah. Kot veljavni so bili namreč navedeni členi, od katerih nekateri niso veljali že skoraj dve leti, in sicer

- 81.a člen, za katerega je že Zakon o spremembi in dopolnitvi Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 109/08; v nadaljnjem besedilu ZJF-D), s katerim je bil z 2. členom v do tedaj veljavni Zakon o javnih financah dodan, določil, da ta preneha veljati 31. decembra 2010;
- 86.a člen, za katerega je že ZJF-D, s katerim je bil s 3. členom v do tedaj veljavni Zakon o javnih financah dodan, določil, da ta preneha veljati 31. decembra 2010;
- 86.b člen, za katerega je že Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 49/09; ZJF-E), s katerim je bil s 3. členom v do tedaj veljavni Zakon o javnih financah dodan, določil, da ta preneha veljati 31. decembra 2010,
- 88.a člen, za katerega je že ZJF-D, s katerim je bil s 4. členom v do tedaj veljavni Zakon o javnih financah dodan, določil, da ta preneha veljati 31. decembra 2010;

kar je zahtevalo objavo ustreznega popravka, ¹¹ za vmesni čas več kot dveh let, ko omenjena prenehanja veljavnosti posameznih členov Zakona o javnih financah niso bila izkazana v uradnem prečiščenem besedilu, pa izpostavilo vprašanje, kaj je bilo torej v vmesnem času, ko je bilo objavljeno napačno uradno prečiščeno besedilo, šteti za veljavni zakon.

⁸ Nomotehnične smernice, 2008, zlasti str. 124 in 125.

⁹ Prav tam.

¹⁰ Tako da je bilo sklicevanje na nov člen noveliranega zakona nadomeščeno s sklicevanjem na člen novele.

¹¹ Popravek Uradnega prečiščenega besedila Zakona o javnih financah (ZJF-UPB4p), Uradni list RS, št. 14/13.

4. Izjeme, določene v interventnih zakonih

Poleg posameznih zakonov, ki so bili (najprej) z namenom stabilizacije javnih financ in z namenom omejevanja višine in rasti določenih izdatkov proračunov¹² uveljavljeni v zadnjih nekaj letih, je mogoče opaziti vse več »interventnih« določb celo v zakonih, ki sami niso »interventni« (ali pa vsaj ne bi smeli biti).

Določanje generalnih izjem v predpisih (zlasti zakonih), na primer z besedami »ne glede na določbe drugih zakonov, predpisov in aktov«,¹³ »ne glede na določbe ZSPJS in drugih predpisov«,¹⁴ je z vidika pripravljavcev predpisa razumeti kot željo uzakoniti odmik od določb drugih veljavnih predpisov in pravnih aktov, ki določeno materijo urejajo. Če ob tem predpostavimo, da je takšna izjema z vidika hierarhije pravnih aktov sploh dopustna, bi v praksi na vprašanje, ali bi bilo v obrazložitvi predloga takšne določbe mogoče naštetiti vse določbe vseh predpisov, na katere se takšna predlagana izjema nanaša, zagotovo ne dobili odgovora, čeprav bi bil ta tako glede na Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09; ReNDej) kot tudi zaradi uporabnikov predpisa nujno potreben. Dejstvo je, da takšno določanje izjem povečuje nepreglednost pravnega reda, s tem pa ogroža pravno varnost. Namesto da bi bila pravna pravila jasna in nedvoumna, so tovrstne določbe podvržene številnim, včasih tudi nasprotujočim si razlagam in torej že v osnovi odstopajo od izhodišča, da mora biti vsebina predpisa (vsakomur) razumljiva, uporabna in izvršljiva. V praksi povzročajo tovrstne določbe težave tudi pri umeščanju predpisov v različne registre in oblikovanju prečiščenih besedil predpisov.¹⁵

Čeprav je s tem, ko je z določbo enega zakona določena izjema od konkretne določbe drugega zakona, primer spremembe (zvišanja) stopenj davka na dodano vrednost bistveno bolj pregleden kot prej omenjeni, mora posameznik, ki si želi s pomočjo pravnih predpisov odgovoriti na tako osnovno vprašanje, kot je, koliko znašata stopnji davka na dodano vrednost v Republiki Sloveniji, preveriti kar nekaj zakonov. V izhodišču sta bili (in sta še vedno) splošna (20%) in znižana (8,5%) stopnja davka na dodano vrednost določeni v 41. členu Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12

¹² Na primer Zakon o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10, 110/11 – ZDIU in 40/12 – ZUJF; v nadaljnjem besedilu ZIU), Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (Uradni list RS, št. 110/11, 40/12 – ZUJF in 43/12).

¹³ Glej, na primer nov 73.a člen, predlagan s 7. členom predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (EVA 2014-1611-0031, EPA 1965-VI, ZIPRS1415-A).

¹⁴ Glej 9. člen ZIU.

¹⁵ Ta so brezplačno dostopna tudi na spletišču Pravno-informacijskega sistema Republike Slovenije, ki ga upravlja, vodi in koordinira Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

in 83/12; v nadaljnjem besedilu ZDDV-1). Nato je bila s 198. členom Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12) vzpostavljena podlaga za določitev (povečanje) splošne stopnje davka na dodano vrednost, če primanjkljaj državnega proračuna za leto 2013 oziroma 2014 preseže 3 % bruto domačega proizvoda. V tem primeru bi splošno stopnjo, ugotovljeno s strani Ministrstva za finance, in prehodno ureditev za njeno uveljavitev določila in objavila vlada najkasneje do 15. marca koledarskega leta, v katerem se povečuje splošna stopnja davka na dodano vrednost.

Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona za izvrševanje proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (Uradni list RS, št. 46/13; v nadaljnjem besedilu ZIPRS1314-A) je 198. člen Zakona za uravnoteženje javnih financ nehal veljati, hkrati pa sta bili z omenjenim (časovno omejenim zakonom, ki ureja izvrševanje proračunov), ne glede na 41. člen ZDDV-1, določeni spremenjeni (višji) tako splošna kot tudi znižana stopnja davka na dodano vrednost.

Po enakih stopnjah, kot ju je na opisani način uvedel že ZIPRS1314-A, torej po 22% oziroma 9,5% stopnji, se davek na dodano vrednost, ne glede na določbo zakona, ki določa stopnjo davka na dodano vrednost (torej 41. člen ZDDV-1), obračunava in plačuje tudi na podlagi 62. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1; ZIPRS1415). Podobnih primerov je še kar nekaj, na primer omejitve izplačila porodniškega nadomestila, ki jo je določil 3. člen Zakona o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva (Uradni list RS, št. 63/13; v nadaljnjem besedilu ZIUPTDSV). Določba omenjenega člena naj bi veljala »do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 % bruto domačega proizvoda«¹⁶ – torej bo za presojo veljavnosti takšne določbe¹⁷ ključno tudi vedenje o tem, ali in kdaj je gospodarska rast (prvič po uveljavitvi omenjenega zakona) presegla 2,5 % bruto domačega proizvoda.

Tako z vidika preglednosti pravnega reda kot tudi z vidika poznavanja in uveljavljanja pravic iz obveznega socialnega zavarovanja, ki zadevajo skorajda vsakega prebivalca Republike Slovenije in relevantne zavezance za plačilo prispevkov za obvezna socialna zavarovanja, je vzpostavljane »vzporedne« ureditve, poleg tiste, ki jo vsebujejo zakoni s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja, s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, s

¹⁶ Drugi odstavek 5. člena ZIUPTDSV.

¹⁷ In številnih podobnih določb, ki jih vsebuje tudi veljavni Zakon o uravnoteženju javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415 in 101/13 – ZDavNepř; ZUJF). Zakon za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415 in 101/13 – ZDavNepř)

področja starševskega varstva in družinskih prejemkov ter s področja urejanja trga dela, in določanje generalnih izjem v obliki »ne glede na določbe« (torej katerekoli) omenjenih zakonov, v 2. členu ZIUPTDSV, nedopustno. Navedeno utemeljujejo tudi primeri, ko se določanju izjem (in izjem od izjem) pridružijo še nove izjeme – na koncu je na preprosto vprašanje, kaj velja in kako je posamezno vprašanje urejeno, nemogoče najti enoznačen (pogosto pa tudi pravilen) odgovor celo tistim, ki takšne predpise izvajajo in odločajo o uveljavljanju pravic upravičencev.

5. Dileme v primerih »nadvlade« (in) mehkega prava Evropske unije

V več kot desetih letih, odkar je Republika Slovenija ena od članic Evropske unije, smo vsaj na načelni ravni prebrodili osnovne dileme o tem, kako v svoj pravni red povzeti ali kot del svojega pravnega reda privzeti pravne akte Evropske unije. Resnici na ljubo pa smo v tem času spoznali tudi, da niti pravni red Evropske unije, četudi na teoretični ravni dorečen, ni dosleden niti z vidika pravne narave aktov.

Čeprav je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, državam je prepuščena le izbira oblike in metod, uredbe pa so splošno veljavne, zavezujoče v celoti in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah,¹⁸ se v praksi srečujemo s primeri, ko se omenjeni akti Evropske unije spreminjajo s hierarhično drugačnimi od osnovnih – torej zlasti, da se direktive spreminjajo z uredbami. Eden od takšnih aktov je Uredba Komisije (EU) št. 1336/2013 z dne 13. decembra 2013 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil (UL L št. 335 z dne 14. decembra 2013, str. 17; v nadaljnjem besedilu Uredba 1336/2013/EU), ki je začela veljati 1. januarja 2014 in je nazadnje spremenila mejne vrednosti iz omenjenih direktiv, ki so bile v slovenski pravni red prenesene z zakoni s področja javnega naročanja.¹⁹ Ob tem, ko so bile mejne vrednosti po posameznih direktivah v osnovi prenesene v določbe omenjenih zakonov, je bilo hkrati ministrstvu, pristojnemu za finance, dodeljeno pooblastilo,²⁰ da kadar Komisija objavi spremembe mejnih vrednosti, objavi nove mejne vrednosti. Dejansko pa je s tem, ko so bile nato mejne vrednosti na ravni Evropske unije spremenjene z uredbo, ki je spremenila direktive, prišlo do situacije, da se nove mejne vrednosti, ne glede na določbe naših zakonov, neposredno uporabljajo na

¹⁸ Glej 288. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C št. 326 z dne 26. oktobra 2012, str. 1; prečiščeno besedilo; PDEU).

¹⁹ In sicer z ZJN-2, ZJNVETPS, ZJNPOV, Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D in 63/13; ZPVPJN).

²⁰ Glej na primer tretji odstavek 12. člena ZJN-2.

podlagi uredbe, in torej postanejo v takšni situaciji določbe nacionalnega predpisa, ki to področne urejajo v skladu z direktivo, zaradi »posega« z uredbo Evropske unije brezpredmetne.²¹

Medtem ko so pravna narava in obveznosti države članice v primeru direktiv, uredb, odločb in sklepov praviloma jasne, več dvomov in vprašanj povzročajo akti tako imenovanega »mehkega prava«. ²² Mednje uvrščamo različna sporočila Komisije, priporočila in podobno. Čeprav je pravne učinke instrumentom mehkega prava v preteklosti že pripoznalo zlasti Sodišče Evropske unije, ²³ je njihovo naravo in težo treba presoјati v vsakem primeru posebej.

Javnosti (predvsem z vidika posledic) povečini nedoumljiva, pravni stroki različno razumljiva, ustavnim sodnikom pa še v presojo ostaja zadnja novela Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 96/13; ZBan-1L).²⁴ Z njo je, upoštevajoč Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (UL C 216 z dne 30. julija 2013, str. 1), Republika Slovenija uzakonila ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke kot izredni ukrep, katerega cilj sta odprava povečanega tveganja, povezanega s kapitalsko ustreznostjo ali likvidnostnim položajem banke in ponovna vzpostavitev pogojev za dolgoročno uspešno poslovanje, oziroma izvedba postopkov za postopno prenehanje banke.²⁵ Morda omenjeno sporočilo ni najbolj primerno za obravnavo z nomotehničnega vidika, saj je trenutno bistveno bolj odločilno vprašanje ustavnosti tega dela ureditve v Zakonu o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K in 96/13), ki je v pristojnosti Ustavnega sodišča Republike Slovenije,²⁶ zagotovo pa bo tudi ta odločitev naposled morala biti odvisna zlasti od presoje o tem, kakšna je pravna narava omenjenega sporočila (ali in v kolikšnem obsegu je zavezujoče) in ali so bili z namenom njegovega upoštevanja uzakonjeni ustrezni (in ne morda protiustavni in čezmerni) ukrepi.

Primer nacionalnega predpisa, katerega cilj in namen je zlasti implementacija priporočila, konkretno Priporočila Evropskega odbora za sistemska tveganja z dne 22. decembra 2011 o makrobonitetnem mandatu nacionalnih organov (UL C št. 41 z dne 14. februarja 2012, str. 1; ESRB/2011/3), je Zakon o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema (Uradni list RS, št. 100/13; v nadaljnjem besedilu ZMbNFS). Implementacija takšnega akta, ki priporoča ukre-

²¹ Mejne vrednosti iz ZJN-2 in ZJNVETPS so bile nato »usklajene« z Uredbo 1336/2013/EU šele po uveljavitvi relevantnih novel dne 16. aprila 2014.

²² Angl. *soft law*.

²³ Na primer v zadevah *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, C-322/88, z dne 13. decembra 1989 in *Alasini in drugi v. Telecom in drugi*, C-317/08, C-318/08, C-319/08 in C-320/08, z dne 18. marca 2010.

²⁴ Pri čemer v javnosti najbolj odmeva t. i. »striženje« imetnikov hibridnih in podrejenih obveznic.

²⁵ Tako Merc in Stoilovski, 2014, str. 6–8.

²⁶ Gre za zadevo U-I-295/13, ki jo Ustavno sodišče Republike Slovenije obravnava absolutno prednostno.

pe, ki so v nacionalnem pravnem redu delno že urejeni, zahteva skrbno preveritev področnih predpisov in zgolj dopolnitev veljavne ureditve – na hierarhično ustrezen način – le z vsebino, ki v nacionalnem pravnem redu (še) ni urejena.

V konkretnem primeru ZMbNFS je tako glavnina materije, ki v ZMbNFS ni izvorno urejena, na primer večina pristojnosti in nalog pristojnih organov, nadzorni ukrepi in instrumenti, urejena s sklicevanjem na uporabo določb drugih zakonov. Takšen, skrajno racionalen nomotehnični pristop je z vidika dobro poučenih uporabnikov ZMbNFS²⁷ morda jasen in logičen (z vidika laičnega bralca nikakor ne), z vidika nekaterih ključnih institutov, kot je na primer določitev prekrškovnih organov,²⁸ pa bi se takšna poenostavitev v normiranju v praksi utegnila izkazati za čezmerno.

Viri

- Kurent, Andreja, Pogled zakonodajno-pravne službe DZ na zakonodajni proces in nomotehniko, v: Gradivo za VII. nomotehnične dneve, 2009, str. 38.
- Merc, Peter in Stoilovski, Marko, Slovenski bančni sistem občutil trdo naravo mehkega prava EU, Pravna praksa, št. 8/2014, str. 6–8.
- Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2008.
- Pogodba o delovanju Evropske unije (UL C št. 326 z dne 26. oktobra 2012, str. 1; prečiščeno besedilo; PDEU).
- Popravek Uradnega prečiščenega besedila Zakona o javnih financah (ZJF-UPB4p, Uradni list RS, št. 14/13).
- Poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13).
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (EVA 2014-1611-0031, EPA 1965-VI, ZIPRS1415-A). Obiskano dne 16. 5. 2014 na: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=D4923448AE293552C1257CD2004F90D0&db=pre_zak&mandat=VI&tip=doc.
- Priporočilo Evropskega odbora za sistemska tveganja z dne 22. decembra 2011 o makrobonitetnem mandatu nacionalnih organov (UL C št. 41 z dne 14. februarja 2012, str. 1; ESRB/2011/3).
- Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09; ReNDej).
- Sodba Sodišča (drugi senat) z dne 13. decembra 1989. *Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles*. Obiskano dne 16. 5. 2014 na naslovu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1400432545258&curi=CELEX:61988CJ0322>.

²⁷ Pri čemer bi bilo za ZMbNFS mogoče trditi, da je namenjen zgolj takšnim.

²⁸ Člen 22 ZMbNFS, ki opredeljuje prekrškovni organ, namreč določa, da »nadzor nad izvajanjem tega zakona izvršujejo vsak na svojem področju nadzorni organi iz 3. točke 2. člena tega zakona«.

- Sodba Sodišča (četrti senat) z dne 18. marca 2010. *Rosalba Alassini proti Telecom Italia SpA* (C-317/08), *Filomena Califano proti Wind SpA* (C-318/08), *Lucia Anna Giorgia Iacono proti Telecom Italia SpA* (C-319/08) in *Multiservice Srl proti Telecom Italia SpA* (C-320/08). Obiskano dne 14. 5. 2014 na naslovu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0317&rid=1>.
- Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (UL C št. 216 z dne 30. julija 2013, str. 1).
- Uredba Komisije (EU) št. 1336/2013 z dne 13. decembra 2013 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil (UL L št. 335 z dne 14. decembra 2013, str. 17; Uredba 1336/2013/EU).
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I in Uradni list RS, št. 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 47/13; Ustava).
- Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K in 96/13; ZBan-1).
- Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12 in 83/12; ZDDV-1).
- Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (Uradni list RS, št. 110/11, 40/12 – ZUJF in 43/12; ZDIU12).
- Zakon o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10, 110/11 – ZDIU in 40/12 – ZUJF; ZIU).
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1; ZIPRS1415).
- Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo in 19/14; ZJN-2).
- Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/12; ZJNPOV).
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (Uradni list RS, št. 72/11 – uradno prečiščeno besedilo, 43/12 – odl. US, 90/12 in 19/14; ZJNVETPS).
- Zakon o javnih finančah (uradno prečiščeno besedilo) (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo; ZJF-UPB4).
- Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D in 63/13; ZPVPJN).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 96/13; ZBan-1L).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 94/12; ZDoh-L).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 82/13; ZGD-1H).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2013 in 2014 (Uradni list RS, št. 46/13; ZIPRS1314-A).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 18/11; ZJN-2C).

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 90/12; ZJN-2D).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (Uradni list RS, št. 43/11; ZJNVETPS-C).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (Uradni list RS, št. 90/12; ZJNVETPS-D).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Javni agenciji za knjigo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 63/13; ZJAKRS-A).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 49/09; ZJF-E).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 63/13, ZOsn-I).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 87/11 in 40/12 – ZUJF; ZOsn-H).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 57/12; ZPomK-1D).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 63/13; ZS-K).
- Zakon o spremembi in dopolnitvi Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 109/08; ZJF-D).
- Zakon o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (Uradni list RS, št. 24/12; ZDDPO-2G).
- Zakon o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 24/12; ZDoh-2I).
- Zakon o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 75/12, ZDoh-2K).
- Zakon za uravnoteženje javnih financ (osnovni) (Uradni list RS, št. 40/12).
- Zakon za uravnoteženje javnih financ (veljavni) (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415 in 101/13 – ZDavNep; ZUJF).

UDK 340.134(497.4)

Pravni letopis 2014, str. 159–170

KARMEN VEZJAK PROGAR

Poti in stranpoti nomotehnikе – Analiza nekaterih aktualnih primerov

Eden od temeljev pravne varnosti, s tem pa tudi pravne države so jasni, nedvoumni, razumljivi in v skladu z veljavno nomotehniko zasnovani predpisi, ki vnaprej definirajo položaj ter pravice in obveznosti vsakogar. Pomen kakovostne priprave predpisov je pogosto podcenjen. Kljub temu, da so v posameznih primerih možne (in dopustne) različne nomotehnične rešitve, to samo po sebi ne sme vplivati na primernost, ustreznost in pravilnost predpisov. Namen prispevka je prikazati, ali in kako se lahko slabe nomotehnične rešitve odrazijo v neprimernih ali manj primernih rešitvah, ki še dodatno utrjujejo vtis, da je zakonodaja slaba, zapletena in nerazumljiva. Nekateri v prispevku opisani primeri dokazujejo, da lahko neprimerne nomotehnične rešitve vplivajo na preglednost in razumljivost predpisa ali celo predrugačijo prvotno predvideni vsebinski pomen njegovih določb.

Ključne besede: pravna varnost, zakonodaja, nomotehnika, nomotehnične smernice, hierarhični ustroj pravnega reda



UDC 340.134(497.4)

Pravni letopis 2014, pp. 159–170

KARMEN VEZJAK PROGAR

“Ways and Byways” of Legal Drafting – Analysis of some Current Cases

Legal certainty bases on clear, unambiguous, understandable regulations that are perfectly legally drafted, and which – in advance – define the everyone’s position, rights and obligations. The regulations that are correct with regard to the rules of legal drafting and base on the use of unified legal drafting rules are an important constituent element of legal certainty in a state governed by the rule of law. The importance of the quality of drafting of legislation is often underestimated. Even if sometimes different drafting solutions are possible, the adequacy, appropriateness and correctness of the legislation may not be affected by using different legal drafting techniques. The purpose of this article is to examine, whether and how bad legal drafting causes inappropriate or less appropriate legislation, and how the non-using the right legal drafting technique contributes to the final impression that the legislation is bad, complicated and incomprehensible. Some of the examples, described in this article, prove that the poorly prepared regulations cause trouble in the interpretation and/or their meaning is different than preliminary estimated.

Keywords: legal certainty, legislation, legal drafting technique, legal drafting guidelines, hierarchical structure of the legal system