

Strokovni članek
UDK 340.134:342.537.2/4(497.4)

(Ne)stabilnost zakonodaje

MAG. BORUT ŠINKOVEC,
Služba Vlade RS za zakonodajo

Nestabilnost ali po drugi strani njena stabilnost je vidik nomotehnike samo v širšem smislu, saj vanjo neposredno ne sodi. Pravila nomotehnike se sama po sebi pač ne nanašajo na stabilnost zakonodaje oziroma predpisov, mora pa poznavanje in uporaba teh pravil posredno pač zagotavljati seveda tudi stabilnost zakonodaje oziroma predpisov. Sicer pa je sam pojem in problem stabilnosti zakonodaje mnogo širši od nomotehnike in ga je treba v taki celovitosti tudi obravnavati.

Stabilnost ali nestabilnost zakonodaje – oboje je v bistvu določeno stanje prava, glede na pomen in vlogo prava pa tudi določeno stanje v celotni družbi sploh. Ker se sama pravila nomotehnike neposredno s stabilnostjo oziroma nestabilnostjo prava sploh ne ukvarjajo, nanjo tudi vplivati ne morejo. Posredno pa so v praksi neustrezne nomotehnične rešitve v predpisih, slabo, nestrokovno in površno pripravljene predpisi lahko eden od možnih razlogov za (prepogosto) spreminjanje predpisov, gotovo pa še daleč ne najpomembnejši od tistih, ki povzročajo in vodijo v nestabilnost zakonodaje. Vlogo in pomen nomotehnike s tem v zvezi moramo torej kljub temu upoštevati in imeti pred očmi. Videli pa bomo, da nomotehnika, celo kakršnakoli že, v praksi namreč, sama po sebi praviloma ni izviren, kakorkoli ključen in še zdaleč ne najpomembnejši vzrok za nestabilnost zakonodaje. Nasprotno, praksa kaže, da je nomotehnika oziroma da so pravniki redaktorji (kolikor so sploh dejansko neposredno oziroma dovolj udeleženi pri sami pripravi predpisov) pogosteje nekakšna žrtev, gotovo mnogo prej in pogosteje, kot pa da bi bili sami povod nestabilnosti zakonodaje, čeprav so včasih vendarle deloma tudi kar oboje. Zgolj po njih povzročena oziroma grozeča nestabilnost predpisov torej ne samo kot vzrok ni ključna (tudi ne po obsegu in številu primerov, ki v ta pojav sodijo), temveč se njihovi spodrsaljaji lahko naknadno uredijo tudi s posegi, ki niso vedno nujno sprememba predpisa ali celo izdaja novega ali novih. Včasih zadošča že samo strokovno, včasih je potrebno avtentično tolmačenje, včasih pa (že) tudi poenotena (zlasti sodna, pa tudi

siceršnja) praksa pri uporabi in tolmačenju predpisov, in končno je možno s takim predpisom (če hibe le niso izjemoma prehude oziroma preštevilne) pač nekako v praksi »shajati« vse dokler predpisa enkrat pač (na kar pri nas pogosto nikakor ni treba dolgo čakati) nadomesti (vsaj nomotehnično, če ne že tudi v vsakem drugem pogledu) nujno boljši predpis.

Kaj je sploh nestabilnost oziroma kaj sodi in zajema pojem nestabilnost zakonodaje, je pravzaprav očitno lahko samo retorično vprašanje. Svojestven fenomen tega pojma, točneje pojava pa je v tem, da je to v bistvu nekaj tako zelo jasnega, hkrati pa v praksi tako zelo malo tudi v resnici spoznano, priznano, upoštevano in obravnavano kot problem. In vendar je to problem, ki posredno ali neposredno zadeva vse in vsakogar, ker je problem prava, s tem pa pravne države kot take. To stanje oziroma pojav neposredno zadeva pravno varnost, ta pa je seveda eden ključnih stebrov in nepogrešljivi sestavni del pravne države. Bistveni sestavni del pravne varnosti pa je obstoj in zaupanje v vnaprej določeno, objavljeno (tj. dosegljivo in znano ali vsaj spoznavno) pravo, ki pa torej mora biti tudi jasno, precizno, razumljivo in hkrati tudi (čim bolj) dolgoročno stabilno. Pojem stabilnosti oziroma nestabilnosti zakonodaje moramo torej neposredno povezati oziroma dejansko je neposredno povezan – kot njen sestavni del – s samo pravno varnostjo; pomena slednje pa niti ni treba posebej dokazovati.

Pred obravnavo in nekoliko globljim pogledom v temeljne vzroke, ki povzročajo nestabilnost zakonodaje, pa se zdi potrebno in umestno ozreti na nekaj vidikov, ki se jim širše v družbi pravzaprav posebej očitno ne posvečamo, pa vendar imajo, če se tega zavedamo ali pa ne, očitno velik in včasih odločilen vpliv na stabilnost, točneje rečeno pa na nestabilnost zakonodaje; slednje je namreč za stanje pri nas toliko značilno, da moramo v praksi skorajda prej govoriti o nestabilnosti kot pa o stabilnosti zakonodaje. Pri nas se zdi kar nenehno prisotno nekakšno nezadovoljstvo, nenehna nezadostnost, nekakšen občutek, da – celo bistvene pravne stvari, še niso dograjene in dorečene, v temelju pravilno rešene, da smo in se kar nenehno nahajamo s tem v zvezi v nekakšnem »prehodnem« obdobju. Nekoč bo to stanje doseženo in zadovoljivo rešeno, danes pa gotovo še ni in na tem moramo torej nenehno »delati« – to je nekakšen stalen vzorec ali kalup naših pristopov. Ta občutek je skorajda narodna značilnost pri nas, časovno se vleče daleč nazaj, morda vsaj od razpada (tudi pravnega) avstro-ogrske države dalje in ga torej že iz preteklosti dobro in predobro poznamo. Tako nezaupanje samih vase je pa že v temelju vzrok nemira, nezadovoljstva, posledično pa tudi pomanjkanja zaupanja, varnosti in stabilnosti, vključno s stabilnostjo zakonodaje. Tu gre skorajda za nekakšno (vsesplošno) stanje duha, ki ga ni možno povsem celovito zajeti in opisati, temveč ga lahko (tudi z uporabo navedenih opisnih izrazov) predvsem vsaj nakažemo. V pravnih sistemih, ki jih lahko (že na zunaj) označimo kot stabilne, stanja takega nezadovoljstva in nekakšne večne nedorečenosti ne opazimo. Mnogo s tem v zvezi sicer pojasni tudi to, da naša državna skupnost pač nima kakšne dolge lastne tradicije pravne države in samostojnosti. Kolikor ta vzrok ni objektivne narave (kar dejansko sicer je), pa k temu mnogo očitno dodajamo tudi sami in

tako rekoč iz lastnega. Vse to nas vodi tudi k neki pretirani dinamiki in k težnjam po neustavljivem in nenehnem spreminjanju in dograjevanju, vsekakor in zelo izrazito tudi na pravnem področju. Več samozavesti tudi na področju prava in pravnega urejanja bi nam dovoljevalo več časa in energije za trezen in nekoliko počasnejši premislek o dejanski potrebnosti sprememb, in v nenehnem hitenju, ki smo mu tu pogosto priča, ne bi hitro ali prehitro zavrgli nekaterih rešitev, ker so pač »slabe«, in mi to že z gotovostjo vemo. Z nekakšno ihtavostjo smo tako naglo spreminjali tudi nekatere bivše oziroma prejšnje, pravnosistemske same po sebi dobre predpise (ki so sami imeli svojo pravno zelo stabilno predzgodovino), delno tudi že zgolj zato, ker so bili pač prejšnji in je bilo to treba z novimi predpisi vsekakor nadomeščati in nadomestiti. Tako ustvarjene pa po možnosti slej ko prej nadomestiti spet z novimi. Opisane lastnosti in pojavi so nekakšni notranji vzgibi in gibalno, ki od nas zahteva neko nenehno dograjevanje in spreminjanje neizgrajenega ali še ne zadosti izgrajenega in dorečenega v našem pravnem redu, kar nam ne dopušča vsaj nekoliko premora in realnih ocen, kakšno je stanje, kakšne so dejanske potrebe, in v skladu s tem pretehtano preudariti in doreči, kaj je res konkretno potrebno izboljšati, spremeniti ali morda tudi popraviti. Na naš način delovanja pa se namesto tega vedno sami sproti in znova odločamo za našo varianto »dinamike razvoja« (kar mora torej očitno že samo po sebi biti nekaj dobrega), za večno relativnost doseženega in že urejenega, med stabilnostjo in nestabilnostjo zakonodaje pa s tem za slednje oziroma je to nujno objektivni rezultat naših ravnanj. Pravniški pristop, znanje in razmišljanje seveda niso zadostni za celovitejšo obravnavo in oceno teh in prav vseh resničnih vzgibov in vzrokov teh naših ravnanj. Končni pečat vsemu temu pa daje, in k temu se bomo v nadaljevanju še kratko povrnili, kar nekakšno samoumevno prepričanje, da sleherna (v demokraciji povsem normalna) zamenjava oziroma sprememba na demokratičnih volitvah izbrane politične opcije, zlasti in izvršilni veji oblasti, od nje terja in ji nalaga tudi čimprejšnjo »preveritev« vseh pomembnejših zakonodajnih potez, ki datirajo v prejšnje (tj. pravkar preteklo) legislaturno obdobje in da se tako rekoč spodobi in je nujnost, vse to čim več, pa tudi čim hitreje in temeljito revidirati. Tako razmišljanje bi nam moralo biti tuje. Tak pristop v veliki meri kakor da zanemarja oziroma spregleduje dejstvo, ki je hkrati v vsaki demokratični ureditvi tudi nekakšna zapoved, da so namreč vse sprejete zakonske rešitve, ki so bile sprejete, bile vsaj mišljene in željene kot težnja po sprejemanju nečesa skupnega dobrega za celotno skupnost, ne pa kot oponiranje neki ali kakršnikoli politični opciji in nadomeščanju njenih rešitev. To so vedeli že sami Rimljani, ki so s svojim znamenitim rekom dali tudi ime republikanski (demokratični) ureditvi, namreč z rekom in vodilom »*Salus rei publicae suprema lex esto!*«. Omeniti pa je treba, prav na tem mestu, namreč v zvezi s prispevkom političnega pogleda na obseg in nujnost sprejemanja zakonodaje, še programe oziroma programiranje zakonodajnega dela vnaprej. Človek bi pričakoval, da tega pravzaprav ni mogoče in nikakor ne gre kar planirati. Oziroma bi se plan moral glasiti, da bo sprejetih toliko zakonov, kolikor bo vlada to ocenila za potrebno (ne eden manj ali eden več), in znotraj tega seveda tudi toliko, kot bo potrebno za normativno realiziranje določenih

strateških ciljev, ki si jih je zastavila vlada oziroma politika. Planirati zakonodajo vnaprej, poimensko, po številu in tako rekoč taksativno, pa lahko v temelju pomeni dvoje: premajhno poznavanje in upoštevanje temeljnih nalog in možnosti zakonodajnega normiranja in pa vnaprejšnje planiranje problemov. Vnaprej določiti in planirati vrsto in število zakonov namreč gotovo pomeni vnaprej planirati probleme. Eden od teh, neposredno povezan z obravnavano temo in s problemi ter s kakovostjo nomotehnike v predpisih, pa so gotovo na ta račun mnogo slabši predpisi, kot bi sicer lahko in morali biti. Drug problem in vidik, prej kot vidik pa dejstvo, pa je pogosto, v bistvu pa nujno tudi že nekako vnaprej planirano kršenje rokov s tem v zvezi. Tako planiranje vnaprej ne samo ni nekaj nerealnega, temveč vnaprej vključuje tudi časovno stisko pri pripravi, s tem pa trasira tudi kvaliteto takih predpisov. Tudi vse to torej poganja kolesje začaranega kroga neustavljivega novega in znova spet novega normiranja ter spreminjanja že nedavno sprejetega.

Temeljni, globlji, tako rekoč »izvirni« vzroki, ki generirajo nestabilnost zakonodaje, torej ležijo izven nomotehnike in njene moči ter vloge pri oblikovanju predpisov. Z nestabilno zakonodajo torej vseskozi mislimo njeno (očitno) prepogosto spreminjanje, dopolnjevanje ali celo popolno nadomeščanje s spet novo. Pomensko se to odraža na enem od najodličnejših, če ne kar na najodličnejšem elementu pravne države, tj. na pravni varnosti. Res čuditi bi se bilo treba, da tako očitno in kvarno prepogosto spreminjanje, kar že samo sproža tudi spet novo spreminjanje, in vodi, kot rečeno, kar do določenega (permanentnega) stanja prava oziroma v pravu – naleti na tako malo razumevanja, odzivnosti in dejanskih prizadevanj v praksi, da se tako stanje končno prekine ter začne odpravljati in izboljševati. Ker pa ima vsaka stvar svoj vzrok, jih ima torej tudi ta pojav, in nekateri, morda najgloblji od njih, so bili že omenjeni. Vendar se da te vzroke tudi nekako sistematizirati in kategorizirati, s tem spoznamo celo lahko še nove, dodatne in vsi skupaj se žal kar dopolnjujejo in seštevajo, seveda po negativnih učinkih na pravo in pravno varnost. Vsi ti vzroki so – ob nestabilni zakonodaji, ki jo povzročajo, žal sami po sebi še preveč »stabilni« in trdovratni, da bi jih bilo možno hitro in uspešno odpraviti. Toda že zavedanje o njih, njihovo »priznavanje« tukaj lahko pomeni temeljni preobrat, kar je hkrati tudi pogoj kakršnihkoli izboljšav in sprememb na tem področju. Ali, podobno kot je rekel angleški premier Churchill med vojno: to še ne bi bil konec, ne bi bil niti še začetek konca, bil pa bi konec začetka (spreminjanja stanja).

Če poskusimo vzroke za nestabilnost zakonodaje torej nekako kategorizirati, potem lahko za prvi sklop štejemo politiko. S to oznako tukaj konkretno mislimo na povezavo med politiko in pravom, kar je nekaj, kar je sicer v teoriji prava (pa tudi sicer) razmeroma kar dovolj pogosto in tudi temeljito obravnavana tema. S tem v zvezi, povsem utemeljeno, teorija prava uporablja prav specifičen pojem, ko govori o relativni samostojnosti prava. Pravo in politika, tako kot ju razumemo (in prakticiramo), lahko obstajata samo skupaj in v medsebojnem odnosu, ne moreta pa eden brez drugega. Veljavno pravo vsakokrat sicer pač v celoti velja za vse pravne

subjekte, tudi za take in tiste, ki so ga sami predlagali in sprejeli. Toda določa, trasira in usmerja pa vsebino prava seveda politika, in ne obratno. Iz teh nerazdružljivih povezav in razmerij je razvidno, kar zadeva tukaj obravnavano temo, da neka stabilna, dolgoročno naravnana, na neki način tudi strpna politika vodi tudi do stanja stabilne zakonodaje, medtem ko pa obratno negotova, nestabilna, omahujoča in prepogosto spreminjajoča se (zamenjujoča se) politika posledično vodi tudi do nestabilnega prava oziroma zakonodaje; drugače to tudi ne more biti. V tem smislu je končno pravo vedno posledica politike, in ne obratno. Te stvari so sicer v temelju dovolj jasne in poznane, tako da njihovo podrobnejše obravnavanje na tem mestu niti ni potrebno.

Drugi sklop oziroma segment, ki tudi povzroča oziroma lahko povzroči nestabilnost zakonodaje, je gotovo premajhna strokovnost ter preverjenost in pretehtanost odločitev, ki se prelijejo v obvezno formo pravnih predpisov. Nedorozore, premalo premišljene rešitve, ki včasih lahko zadišijo po eksperimentalnosti, imajo gotovo lahko posledice v skorajšnjem naknadnem popravljanju, dopolnjevanju in spreminjanju sprejetega in uzakonjenega. Take posledice so lahko tem hujše, če gre za tako imenovane systemske zakone oziroma področja. Po mnenju dela stroke pri nas vnaša nekaj takih posledic tudi nov kazenski zakonik, ki je v izredno kratkem času nadomestil prejšnjega in bo verjetno zahteval še marsikatero revizijsko potezo. Poleg tega pa se, z nomotehničnimi prijemi, taki (novi) sistemi pravzaprav zelo težko popravljajo z dodatnimi posegi v smislu noveliranja. Vložena novela komaj nekaj mesecev po uveljavitvi tega zakonika je lahko dodaten primer, kako lahkotno včasih pri nas ravnamo pri normiranju in postnormiranju tudi v temelju sistemskih zakonov. V razmeroma kratkih presledkih pa si pravzaprav sledijo tudi novele na področjih, kot je Zakon o pravnem postopku, in zadnje čase tudi Zakon o kazenskem postopku. Ob predlaganju ene novele je naslednja tako rekoč že napovedana ali celo »že v pripravi«. To so zgolj primeri, ki potrjujejo navedene ugotovitve s tem v zvezi.

Zelo pomemben, po svoje samostojen segment v okviru te obravnave pa je po svoji naravi nekako najširšega pomena sploh. Označimo ga lahko pravzaprav dovolj široko le, če rečemo, da gre tu za odnos družbe (oziroma države) do prava. Prav tako bi lahko rekli, da gre za vprašanje stopnje in razvoja pravne kulture pri nas. Spet lahko ponovimo misel, da stabilni sistemi z dolgo tradicijo nikakor ne kažejo takih ali podobnih nihanj v sprejemanju in urejanju zakonodaje, kot je to pri nas. K temu pa pri njih prispeva tudi odnos do prava in stanje pravne kulture. Nekak spoštljiv odnos zavedanja o pomenu in naravi prava namreč nujno odvrta od tako rekoč lahkotnega in prepogostega spreminjanja veljavnega prava, temveč stvari na tem področju umirja in jim daje neki pravi in razumen, umirjen, tako potek kot tudi obseg. Prelahkoten odnos do tega pa pušča ta vrata odprta, prepogosto spreminjanje veljavnega prava pa je nekaj, kar skozi taka odprta vrata lahko prosto stopa. Če v stabilnih pravnih redih določeni zakoni oziroma zakoniki lahko veljajo (sicer nujnimi, vendar ne

preobsežnimi in prepogostimi spremembami) petdeset ali sto let ali več, nam to jasno pove, kje smo s tem v zvezi še pri nas. O takih razdobjih pri nas sicer sploh ne moremo govoriti, ker niti sedanja država še ne izkazuje toliko let obstoja; toda vprašanje in problem sam po sebi je iste narave, zato je tudi primerjanje načelno umestno. Posežemo pa lahko tudi po aktualnosti, ki je neposredno prisotna sedaj in tukaj. Naša država sklep o potrebnosti priprave predpisa znotraj uprave in njenih strokovnih delavcev ter samo izjemoma z dopolnitvijo sodelovanja zunanjih strokovnjakov (pa še to samo glede posameznih strokovnih vprašanj) uvršča in klasificira kot enega od »varčevalnih« ukrepov. Nujnost in samoumevnost državne uprave, da v glavnem in predvsem sama pripravlja tudi tako rekoč (skoraj) vse predloge predpisov, ki jih je treba sprejeti oziroma spremeniti (kot je nekoč, ne tako davno pri nas tudi že bilo) je torej po takem pojmovanju uvrščena v sklop »varčevanja«. Ko bo taka potreba torej nekoč prenehala (in enkrat gotovo bo), bo odpadel tudi tovrsten »varčevalni« ukrep, in se lahko potemtakem zopet vrnemo na sedanje (nesprejemljivo) stanje na tem področju. Gre torej za sistemsko napako v pristopu, razmišljanju in dojetanju teh vprašanj in problematike.

Večkrat smo že omenili, da samo del potrebnih sprememb in posegov priključijo velika pomanjkljivost v nekem predpisu z nomotehničnega vidika oziroma vidikov. V veliki in odločilni meri pa je tudi to že (oziroma šele) posledica drugih faktorjev, to je tistih, ki smo jih morali posebej obravnavati ali navesti že prej.

Pravnikom (če niso hkrati tudi politiki) je vprašanje politike in njenega neposrednega vpliva na (prepogosto) normiranje pravzaprav težko razpirati; politika ni njihovo domače področje. Pravniku je v ospredju pravo, in ne politika. Pri pravniku, ki je oziroma postane aktiven v politiki, pa se pogosto ta odnos in razmerje nekako obrne (vsaj generalno rečeno) – kar je vsaj do neke mere celo logično. Pri tem pa tudi pravnik, ki je »samo« pravnik, niti sam ne more nikoli zanikati nerazdružljivega odnosa in razmerja med pravom in politikom, kot smo ga že omenili.

Kot že rečeno torej samo majhen del nestabilnosti zakonodaje povzročijo pravniki – nomotehniki »izvirno« in samostojno. Tem bolj pa so pogosto potisnjeni v položaje izven njihovega vpliva, ki pa jih silijo k časovno nagli pripravi predpisov oziroma njihovih sprememb. To so torej glede njih zunanji, objektivni dejavniki oziroma v bistvu zgolj »naložene naloge«. Tako pripravljene predpisi pa že sami v sebi nosijo zametek skorajšnjih ponovnih sprememb in dopolnjevanj. Vse to pa posledično sproža za nestabilno zakonodajo tako zelo značilen (neke vrste) *circulus vitiosus*, ki ga je prav tako težko prekiniti ali upočasniti, kot tudi razloge zanj. Na neki način postane vse skupaj – kot stanje – tudi kar nezapisano (in skorajda samoumevno) pravilo, tako stanje se nekako delno kar osamosvoji od svojih akterjev in začne živeti delno že kar tudi svoje samostojno življenje. Na neki način se ti postopki začno obnavljati in vrteti tudi že kar sami od sebe. To vrtenje včasih – niti dobrim niti slabim – rešitvam ne pusti dovolj časa niti, da bi se v praksi vsaj kolikor toliko potrdile in izkazale kot take. To vse samo še povečuje trdovratnost in začaranost takega stanja v pravu. Kljub temu je treba te probleme



strpno odpravljati, začeniši z opozarjanjem nanje, z osveščanjem o tem, če želimo končno doseči pravno državno s čim bolj stabilno zakonodajo, kot potrebo in nujnost pravne države in pravne varnosti. O kvarnosti in nestabilnosti zakonodaje bi torej vsakdo moral, znotraj svojih dolžnosti in možnosti prizadevanj za boljše predpise, imeti svoje jasno zavedanje o tem, in na to, kolikor je pač možno, tudi sproti opozarjati. Sinergijsko bi se taka prizadevanja lahko seštevala in na ta način končno vendarle dosegla svoj učinek oziroma zaenkrat sploh začetek potrebnih sprememb na tem področju.