

# Pristojnosti in nomotehnika

DR. FRANC GRAD,  
*redni profesor na Pravni fakulteti*  
*Univerze v Ljubljani*

## 1. Razmejitev pristojnosti

V sodobnih državah je izvajanje oblasti organizirano tako, da jo na različnih področjih delovanja opravljajo različni državni organi. Zato imajo državni organi različna delovna področja oziroma pristojnosti, lahko pa je njihovo delovanje omejeno tudi na različna območja države. Državni organi torej izvajajo različne dele državne oblasti, ki so pravno določeni kot pristojnosti državnega organa, ki vključujejo njegove pravice, obveznosti in odgovornosti. Če naj država učinkovito izvaja svoje funkcije, mora biti delovanje vseh državnih organov med seboj usklajeno, kar se zagotavlja v hierarhiji državnih organov in z njihovim medsebojnim sodelovanjem. V hierarhiji državnih organov navadno ločimo najvišje organe, višje državne organe in nižje državne organe, med katerimi je navadno vzpostavljeno razmerje nadrejenosti in podrejenosti, med organi iste ravni z različnih področij delovanja pa je praviloma vzpostavljeno razmerje enakopravnosti.

Delitev oblasti med različne državne organe lahko razumemo na dva načina, in sicer vertikalno in horizontalno. Prva se nanaša na delitev oblasti med različnimi ravnimi organiziranosti državne oblasti, druga pa na delitev oblasti med organi na isti ravni. Vertikalna se uporablja predvsem v zvezi z delitvijo oblasti v zvezni državi, kjer je državna oblast organizirana na dveh ravneh, namreč na ravni zvezne države in na ravni zveznih enot. Pogosto pa se uporablja tudi v zvezi z delitvijo oblasti med državno in lokalno ravni. Prav delitev oblasti med dvema ravnema oblasti je še posebno pomembna in značilna za organiziranost Evropske unije. Horizontalna delitev oblasti se namreč na ustavnopravni ravni kaže kot razmejitev pristojnosti med Unijo in njenimi članicami.

Pravno gledano se pristojnosti temeljnih državnih organov razlikujejo med seboj predvsem glede na pravne akte, ki jih sprejemajo. Za razlikovanje teh pristojnosti se uporabljata dve

merili, formalno in materialno. Po formalnem merilu se pravni akti državnih organov delijo po organih, ki jih sprejemajo, in po postopku njihovega sprejemanja, po materialnem merilu pa se te funkcije ločijo samo po vsebini pravnih aktov, ki so značilni za posamezno državno funkcijo. Tako je funkcija zakonodajnega organa sprejemanje zakonov, izvršilnih organov in sodnih organov pa sprejemanje aktov za izvrševanje zakona. Vendar pa vsebina teh aktov ne ustreza vedno njihovi formalni naravi. V praksi se namreč lahko večkrat zgodi, da se v sklopu ene funkcije (npr. izvršilne) sprejemajo pravni akti, ki po svoji materialni vsebini spadajo v sklop druge funkcije oblasti (npr. zakonodajne). V takem primeru pride do odmikov od vsebine določene državne funkcije in do poseganja v drugo funkcijo, kar lahko ustvari motnje v razmerjih med temeljnimi državnimi organi in s tem pri izvajanju državne oblasti na splošno.

Na ozemlju države je lahko samo ena državna oblast, ne pa več oblasti hkrati, sicer ne moremo govoriti o suverenosti državne oblasti. Tako klasično razumevanje državne suverenosti je sicer vse bolj preteklost, kajti sodobna država je z nešteto vezmi pripeta na mednarodno skupnost, brez česar sploh ne more več normalno delovati. Kljub temu pa tudi sodobna država še vedno izvaja oblast na svojem ozemlju sama, drugo pa so le delne izjeme od tega pravila. Drugače je z državo, ki je članica Evropske unije. Ta je sicer po nastanku mednarodna organizacija, po institucionalni zgradbi in načinu delovanja pa nekaj drugega, torej nekakšna naddržavna tvorba z že zelo veliko lastnostmi države, ki so se v njenem dosedanem razvoju tudi vse bolj krepile. To pomeni, da del oblasti, ki ureja življenje prebivalcev držav članic, izvaja prav EU oziroma njeni organi.

Pravno gledano Evropska unija sicer ni država, vendar pa izvaja oblast, ki ima vse temeljne lastnosti državne oblasti, kar velja v celoti za normativno dejavnost državne oblasti. V državi članici torej urejajo družbena razmerja tako organi države kot organi Evropske unije.

Dvojno organizacijo oblasti imajo tudi zvezne države (federacije), v katerih se vsa ta vprašanja urejajo z zvezno ustavo. Podobna vprašanja se v zvezi držav (konfederaciji) urejajo s konfederalno pogodbo, ki je po naravi mednarodna pogodba.

Pravna narava Evropske unije je nekaj posebnega, saj ni niti federacija niti konfederacija. Ne glede na elemente obeh vrst v zgradbi in delovanju te skupnosti je dejstvo, da deluje povsem kot federacija. Evropska unija je torej urejena in tudi deluje kot nekakšna federacija, ki jo od prave federacije loči predvsem to, da nima zvezne ustave (v formalnem pomenu) in da so njene članice še vedno ohranile mednarodno suverenost.

Podlaga za federativno državno ureditev je zvezna ustava, ki razmejuje pristojnosti med zvezo in federalnimi enotami. Navadno imajo lastne ustave tudi federalne enote, vendar morajo biti njihove ustave v skladu z zvezno ustavo. Federativno urejena država ima tudi dva pravna reda: pravni red federacije in pravne rede federalnih enot. Po federalnem načelu pa je pravni red federalne enote podrejen pravnemu redu zvezne države in mora biti skladen z njim. Čeprav gre

za ločena pravna reda, je njuna medsebojna skladnost nujna za koherentnost pravnega reda, ki deluje na ozemlju federacije.

Posebno pomemben element federalizma se nanaša prav na problematiko razmerja med pristojnostmi organov EU in organov države. Vsa ta razmerja so (razen delno enega) urejena povsem enako kot v zvezni državi. (Delno) drugače kot v federaciji je urejeno vprašanje, kdo odloča o razmejitvi pristojnosti med dvema oblastema. V federaciji, natančneje v pravi federaciji, kot so zlasti ZDA in Švica, je to vprašanje urejeno v zvezni ustavi, v EU pa je urejeno v ustanovitvenih pogodbah. Lizbonska pogodba (4. člen PEU) določa temeljna načela za odnose med Evropsko unijo in njenimi članicami, s tem pa tudi za razmejitev pristojnosti med njimi. Temeljno načelo je, da države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji. To načelo je podlaga za domnevo pristojnosti, ki velja v korist držav članic. To načelo je sicer temeljno načelo razmejitve pristojnosti med zvezno oblastjo in oblastjo federalne enote v federaciji. Zato lahko ugotovimo, da je temeljni pristop k razmejitvi pristojnosti med Unijo in državami članicami načeloma enak kot v sodobnih federacijah. Od tu pa je ureditev zelo podobna federativni ureditvi.

Ko smo rekli, je za federacijo značilno, da je pravni red zvezne države nad pravnim redom federalne enote (supremacija zveznega pravnega reda). Enako velja v EU, kjer velja načelo primarnosti prava EU v primerjavi s pravom države članice. Zanimivo je, da je to načelo veljalo le delno v prejšnji jugoslovanski federaciji. V EU pa velja načelo supremacije v dosledni obliki: pravo EU ima v vsakem primeru prednost pred celotnim pravom članice.

Značilno za federacijo je tudi, da imajo zvezni organi le tiste pristojnosti, ki so izčrpno (taksativno) določene in našteje v zvezni ustavi. Eden najpomembnejših elementov zvezne ustavne ureditve, zlasti glede položaja zveznih enot, je razmejitev pristojnosti med zvezo in zveznimi enotami. Praviloma imajo pri tem federalne enote vse pristojnosti državne oblasti, ki niso izrecno z zvezno ustavo poverjene zvezi. Taka razdelitev pristojnosti torej temelji na domnevi pristojnosti v korist federalnih enot in izhaja iz prepričanja, naj ima zvezna država le tiste pristojnosti, ki morajo nujno biti enotno urejene. Tako je tudi v Evropski uniji, kjer se še posebno opira na načelo subsidiarnosti, po katerem naj ima višja raven oblasti vedno le tiste pristojnosti, ki jih ni mogoče ustrezno opravljati na nižji ravni.

## 2. Vrste pristojnosti

Razmejitev pristojnosti med zvezno državo in njenimi enotami (deželami, kantoni, državami) je v federacijah urejena različno. V klasičnih federacijah so bile vse oblastne pristojnosti razdeljene tako, da je dobila federacija nekatera področja v svojo izključno pristojnost, vse drugo pa je bilo v pristojnosti federalnih enot. Zvezni zakoni v taki ureditvi v celoti, torej popolno urejajo področja, ki so v njihovi pristojnosti, prav tako pa tudi zakoni federalne enote v celoti

in popolno s svojimi zakoni urejajo zadeve iz svoje pristojnosti. V sodobnejših federacijah navadno poleg izključnih pristojnosti poznajo tudi skupne oziroma deljene pristojnosti, ki jih izvršujejo skupaj zvezni organi in organi federalne enote. Skupne pristojnosti se navadno izvršujejo tako, da zveza sprejme okvirno ureditev, ki določa skupne osnove, v tem okviru pa federalne enote s svojimi zakoni urejajo ustrezno vsebino v skladu s svojimi posebnostmi. Tako temeljno ureditev ima tudi Evropska unija.

Kadar gre za izključne zvezne pristojnosti, so te v zvezni ustavi določene izčrpno, z uporabo tako imenovane enumerativne metode brez rezervne klavzule (ki bi dopuščala dodatno širitev zveznih pristojnosti). To pomeni, da lahko federacija deluje le na področjih, ki so določena kot njene izključne pristojnosti. Na drugi strani pa to pomeni tudi, da mora zvezna država oblast v celoti izvajati svoje dejavnosti na področjih svojih izključnih pristojnosti. Z vidika zveznih zakonodajnih pristojnosti izključne zvezne pristojnosti zahtevajo, da zvezni zakon neko področje, ki je v izključni zvezni pristojnosti, uredi v celoti, torej popolno.

Nekatere zvezne ureditve, zlasti sodobnejše, imajo na podlagi zvezne ustave poleg izključnih tudi skupne pristojnosti, ki se lahko kažejo kot konkurirajoče ali pa kot mešane (paralelne) pristojnosti. V prvem primeru gre za pristojnosti, ki jih lahko izvaja ena ali druga raven oblasti, toda pravica federalne enote, da sama uredi tovrstna pravna razmerja, ugasne, ko jih uredi zvezna država. V drugem primeru zvezna država s svojimi predpisi ureja zadeve, ki morajo biti v osnovi urejene na enak način, pri tem pa imajo zvezne enote dovolj manevrskega prostora, da ureditev s svojimi predpisi prilagodijo svojim posebnostim. Značilen primer zveznih zakonov, ki določajo le načelne okvire za samostojno zakonodajno dejavnosti zveznih enot, so zvezni okvirni zakoni v ZR Nemčiji. Nemška zvezna ureditev tako pozna tri vrste zveznih pristojnosti: izključno, konkurirajočo in okvirno zakonodajo. V prvem razvojnem obdobju je podobne zvezne zakone poznala tudi jugoslovanska federacija.

Za prebivalstvo zvezne države torej drugače kot v unitarni državi veljata dva pravna reda, zvezni in pravni red zvezne enote, ki skupaj sestavljata ureditev družbenih odnosov v državi. Za učinkovito izvajanje morata delovati usklajeno. Iz načela supremacije zveznega pravnega reda nad pravnim redom zvezne enote izhaja, da mora biti pravni akt zvezne enote usklajen s pravnim redom zveze. To velja praviloma za pravne akte iste vrste, ponekod pa velja celo, da so vsi pravni akti federacije nadrejeni vsem pravnim aktom federalne enote. Neusklajenosti se rešujejo večinoma na dva načina: samodejno se uporabi zvezni zakon ali pa to velja le začasno, do odločitve pristojnega organa, največkrat zveznega ustavnega sodišča.

Razmejitev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami je nadvse podobna razmejitvi v federativni državi. Pristojnosti Evropske unije so določene v Pogodbah kot izrecne (eksplicitne) pristojnosti, torej tiste pristojnosti, ki so zapisane v Pogodbah. Sodišče Evropskih skupnosti pa je razvilo teorijo izvedenih oziroma domnevanih (implicitnih) pristojnosti,

ki izhajajo iz drugih pogodb in pravnih aktov Evropske unije. Z vidika razmejitve pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami lahko pristojnosti razvrstimo na izključne in deljene (skupne) pristojnosti, širše gledano pa lahko govorimo tudi o dodatnih (komplementarnih) pristojnostih. Vsebina teh pojmov je *mutatis mutandis* enaka kot v zvezni državi.

Tudi pravni akti, ki se izdajajo na področju izključnih in na področju deljenih pristojnosti, so različni. Na področjih izključnih pristojnosti se izdajajo uredbe, ki posamezna vprašanja uredijo v celoti, torej popolno, in zato tudi neposredno veljajo in se uporabljajo. Na področjih deljene pristojnosti pa se izdajajo direktive, ki neko področje urejajo le delno. Zato niso neposredno veljavne, temveč določajo le cilje, ki jih morajo uresničevati države članice, prepuščena pa jim je izbira oblike in metode za doseg te ciljev.

### 3. Normativna dejavnost države članice

Po povedanem lahko ugotovimo, da je ne glede na pravno naravo EU razmejitev pristojnosti med njo in njenimi članicami v temelju prav taka kot v federacijah, zato so izkušnje federacij s tem uporabne za razumevanje institucionalne zgradbe EU in njeno delovanje. Zlasti pa je pri tem pomembno, da je položaj članice EU (ne glede na to, da je še vedno samostojna država, ne pa le federalna enota v federaciji) skoraj enak kot položaj zvezne enote. To pomeni, da je postavljena v položaj, v katerem je nad njenim pravnim redom višji pravni red, ki neposredno velja na njenem območju in kateremu je podrejena. Nekatere določbe predpisov EU so neposredno izvršljive, druge morajo članice dodatno urediti. Če pogledamo drugače: nekateri predpisi EU v celoti in popolno urejajo neko področje, drugi pa postavljajo le okvire, v katerih lahko država članica bolj ali manj samostojno ureja to področje.

Normativna dejavnost države članice se torej izvaja na dveh področjih oziroma na dva načina: kot normativna dejavnost v sklopu izključnih pristojnosti države in kot normativna pristojnost za izvajanje pravnega reda EU. Prva se nanaša na pristojnosti na vseh področjih normativnega urejanja, ki niso prenesena v pristojnosti EU. V sklopu teh pristojnosti država ureja družbena razmerja na svojem ozemlju v celoti, torej popolno. Druga se nanaša na tista področja, ki so prenesena v pristojnost EU in na katerih normativna dejavnost temelji. Izhaja iz pravnega reda EU, ki daje normativnim pristojnostim države pravno podlago in pravni okvir urejanja. Ta normativna dejavnost države je zato vsebinsko in oblikovno (formalno) omejena, ker se lahko giblje le v mejah, ki jih določa evropski pravni red, natančneje evropski pravni akti.

Pravni okviri za normativno dejavnost države so odvisni od tega, kakšna je pristojnost EU na posameznem področju pravnega urejanja, zlasti pa od tega, ali gre za izključno pristojnost EU ali pa za skupno oziroma deljeno pristojnost EU. Vrsta pristojnosti odločilno vpliva na obliko zakonodajnega akta, ki ga sprejemajo organi EU. Na področju prve pristojnosti izdaja EU uredbe, v katerih polno, torej v celoti uredi neko zadevo, na drugem pa direktive (v katerih po-

stavi samo pravne smernice, torej pravni okvir, v katerem država samostojno ureja to zadevo). V prvem primeru je zato vsebinska in oblikovna vezanost države pri normiranju precej večja kot v drugem, kjer ima država relativno svobodne roke.

Ker imajo predpisi EU prednost pred notranjim pravnim redom, so vsi organi države tako ali drugače zavezani sodelovati pri njihovem uresničevanju na območju države. Njihove naloge pri tem so različne. Od vsebine posameznega predpisa je odvisno, kateri od organov države bodo sodelovali pri izvajanju predpisov. Od tega je namreč odvisno, kateri organ je pristojen za spremembo predpisa, ki je potreben za izvrševanje predpisa EU. Ko nastopi faza izvajanja predpisa EU, je za odločitev o tem, kateri organ je pristojen za izvajanje predpisa, odločilen pravni red Slovenije z ustavo na čelu. Zaradi tega je za sprejemanje predpisov, ki imajo zakonsko vsebino, pristojen parlament, za sprejemanje predpisov z izvršilno vsebino pa vlada in pristojna ministrstva (ter različne agencije).

Normativna dejavnost države, ki je članica EU, se torej giblje v mejah lastne ustavne ureditve in v mejah pravne ureditve EU. Posledica sta dve vrsti predpisov države, namreč predpisi, ki jih država sprejema izključno v okviru svoje lastne pristojnosti, pri čemer je omejena samo s svojo ustavo, in predpisi, ki jih sprejema na podlagi in v okviru evropskih predpisov za uresničevanje teh predpisov.

Z vidika nomotehnike je nedvomno nadvse pomembno, za katerega od teh dveh vrst predpisov gre v konkretnem primeru pravnega urejanja. Predpisi, ki se izdajajo v okviru lastne pristojnosti, ne potrebujejo posebne pravne podlage, razen tiste, ki je potrebna zaradi internih hierarhičnih razmerij med različnimi predpisi države (zakoni, podzakonskimi akti). Vsebinska teh predpisov je vezana samo z ustavo oziroma zakonom. Drugače je pri predpisih, ki se sprejemajo za izvajanje evropskega pravnega reda. Ti so lahko predpisi s področja skupne pristojnosti (direktive) ali samo izvedbeni predpisi s področja izključne zakonodajne pristojnosti EU. V prvem primeru država sprejme ustrezne zakone, v drugem pa podzakonske akte. Nomotehnično je v prvem primeru relativno vezana na direktivo kot nekakšen predpis višjega ranga, ki ga lahko primerjamo z zveznim okvirnim zakonom, v drugem primeru pa gre za izvršilne predpise za izvajanje zakonodajnega akta EU.

Tudi vsebinska vezanost predpisov države se razlikuje glede na to, ali gre za predpise iz lastne (izključne) pristojnosti ali pa za izvedbene predpise. Pri izključno državni pristojnosti je vsebinska vezanost zakona naravnana samo na skladnost z ustavo, ki je zelo splošen pravni akt, zaradi česar je pravni okvir, v katerem se mora gibati zakon, zelo širok in večinoma ohlapen. Vsebinska vezanost podzakonskega akta pa se nanaša na ustavo in zakon. Nasprotno pa je vsebinska vezanost pri izvedbenih pravnih aktih bistveno drugačna, saj se nanaša na pravo EU kot »zunanje«, višje pravo. Stopnja vezanosti je odvisna od vrste pristojnosti, saj je pri aktih za izvrševanje uredbe precej višja kot pri aktih za izvrševanje direktive.

Slovenija je v primerjavi z večino članic EU glede teh vprašanj v posebnem položaju, saj je delovala kot klasična država samo v obdobju od osamosvojitve do vstopa v EU. Pred tem in po tem pa je v položaju državnega organizma, ki ima nad seboj širši državni organizem, tako ali drugače nadrejen. Prej je imela državnopravni položaj federalne enote v jugoslovanski federaciji, zdaj pa položaj članice EU. Ta dva položaja sta na temeljni ustavni ravni podobna, ne pa enaka, saj EU ni federacija in Slovenija je načeloma še vedno suverena država, čeprav omejeno suverena država. Toda na ravni izvajanja državne oblasti je položaj prej in zdaj izredno podoben, saj obstaja višja oblast, ki sprejema odločitve, ki so jih slovenska država in njeni prebivalci zavezani izvrševati. Na pravni ravni se to kaže v tem, da obstaja poleg pravnega reda, ki ga postavlja in ustvarja slovenska država, tudi pravni red, ki ga ustvarjajo organi EU neodvisno od slovenskih državnih organov ter velja neposredno za prebivalce Slovenije in je nadrejen slovenskemu pravnemu redu. Družbena razmerja v Sloveniji torej urejata dve ravni oblasti – oblast EU in slovenska oblast, vsaka po svojih pristojnostih. Na normativni ravni pa se to kaže v tem, da je Slovenija spet v položaju, ko njeni pravodajni organi niso suveren normodajalec, temveč v večjem delu podrejen normodajalec. Nomotehnično se to kaže v tem, da je treba pri oblikovanju in pripravi predpisov ves čas izhajati iz pristojnosti, ki jo ima normodajni organ Slovenije – od izključne do delne in do samo izvedbene.

[342.33+340.134]:061.1EU  
*Pravni letopis 2011*, pp. 283–289

DR. FRANC GRAD

## Jurisdiction and Nomotechnics

The jurisdiction of a state body indicates the field of work within the state organisation that the body is entitled and obliged to perform. Legally speaking, the powers of basic state bodies distinguish themselves primarily in terms of legal acts that they may adopt. The powers of state authorities are carried out under the separation into a legislative, an executive and a judicial branch, well as on the basis of separation of powers between the two levels of state organization. Similarly, in the European Union, authority as a whole is exercised both nationally and at the EU level. For this reason, the regulatory activity of an EU Member State is carried out within the framework of its constitutional arrangements and in the context of the EU regulation. This results in two categories of state regulations. The first category comprises rules that the state adopts only within its own jurisdiction, whereby it is bound only by its own constitution. The second category encompasses rules that the state adopts on the basis and in the framework of European regulations, for the implementation of these regulations, but at the same time, also on the basis of and within its own constitutional arrangements. This distinction is important not only in terms of the content of regulation, but also in terms of nomotechnics.

**Keywords:** jurisdiction of state bodies, legislation, separation of powers, state organization, European Union, regulatory activity of the state, constitutional arrangements, nomotechnics

*340.134:061.1EU**Pravni letopis 2011, str. 291–298*

MAG. KARMEN VEZJAK PROGAR

## **Aktualni problemi v zvezi s prenosom direktiv v slovenski pravni red ter neposredno uporabo uredb EU**

Najpogostejši problemi, s katerimi se srečujejo države članice EU, so številčnost pravnih aktov EU, ki jih je treba bodisi prenesti v nacionalni pravni red bodisi jih upoštevati, obsežnost pravnih aktov EU, različni nomotehnični pristopi (ti, čeprav formalizirani v obliki skupnih nomotehničnih pravil, odstopajo od nacionalnih nomotehničnih pravil večine držav članic), nerealni roki za prenos direktiv EU v nacionalni pravni red in podobno. Poleg navedenega se, pogosto zaradi napačnega razumevanja vsebine predpisov EU ali pomanjkljivega poznavanja vsebine ter hierarhičnega ustroja nacionalnega pravnega reda, v zadnjem času pa tudi nujnosti, ki jo zahteva odprava učinkov finančne krize, pojavljajo predlogi pravnosistemsko in vsebinsko neustreznih rešitev. Tako zaradi harmonizacije nacionalnega pravnega reda s pravom EU kot tudi sicer sta zato potrebni predhodna analiza veljavnih nacionalnih predpisov in ugotovitev, ali in kako je pravna pravila treba nadgraditi, spremeniti oziroma dopolniti.

**Ključne besede:** direktiva, uredba, nomotehnika, hierarhični ustroj pravnega reda, finančna kriza