

# Nomotehnika v praksi državnega zbora (kaj mora predlagatelj zakona upoštevati pri njegovi pripravi)

*Andreja Kurent<sup>1</sup>*

V zadnjih letih je opazna »hiperprodukcija« zakonov in drugih pravnih aktov, ki jih sprejema državni zbor kot zakonodajna veja oblasti. Skladno s tem je tudi čedalje manj časa za primerno, nomotehnično perfektno pripravo teh aktov. Ko je predlog zakona vložen v zakonodajni postopek v Državni zbor, bi moral biti izdelan tako, da je sposoben takojšnje objave v Uradnem listu. Žal temu večinoma ni tako, saj je na podlagi pripomb Zakonodajno-pravne službe (v nadaljnjem besedilu: ZPS) vloženih veliko amandmajev, ki so sicer redakcijskega značaja, se pa z njimi obremenjuje delo Državnega zbora kot zakonodajnega organa.

239

Strokovni sodelavci ZPS občutimo časovno stisko v čedalje večji meri, verjetno pa je situacija še bolj pereča na ministrstvih in v Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. Ob tem je potrebno postaviti še določbe Poslovnika Državnega zbora<sup>2</sup>, ki so v letu 2002 uvedla nov, bolj racionalen zakonodajni postopek, ki pa ne gre v prid spoštovanju nomotehničnih pravil. Pri tem imam v mislih predvsem dejstvo, da se namesto prejšnjih treh obravnav, v okviru katerih je bilo široko polje možnosti za dograjevanje zakonskega besedila, zdaj celoten zakonodajni postopek koncentrira v drugi obravnavi predloga zakona, predvsem drugi obravnavi na seji matičnega delovnega telesa.

---

<sup>1</sup> Državni zbor Republike Slovenije, zakonodajno pravna služba

<sup>2</sup> Poslovník Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 - UPB1)

Prva obravnava predloga zakona se praviloma opravi le s posredovanjem predloga zakona poslancem. Druga obravnava predloga zakona se nato vrši v matičnem delovnem telesu<sup>3</sup>. Sklic seje delovnega telesa mora biti po poslovniku posredovan 14 dni pred samo sejo, priloženo pa mu mora biti mnenje ZPS o predlogu zakona. V tem roku naj bi predlagatelj zakona pripravil amandmaje, ki jih navadno posreduje tik pred iztekom roka za vložitev. V praksi takšna določba o roku pomeni, da ZPS oblikuje mnenje k zakonskemu predlogu toliko prej, še preden je mogoče zaznati pripombe iz širše javne razprave o predlogu zakona. Problematično pa je zlasti dejstvo, da čas priprave mnenja soupada s časom, ko je ZPS zaprosena za pomoč pri oblikovanju amandmajev, vendar k nekemu drugemu zakonskemu predlogu, ki je v pripravi za obravnavo na seji državnega zbora.

Kot je bilo že omenjeno, se preoblikovanje zakonskega predloga znotraj zakonodajnega postopka praktično opravi na seji delovnega telesa. Le-to pa je tudi časovno omejeno, saj je po terminskem programu Državnega zbora za seje delovnih teles predvideno okvirno deset dni, od katerih je treba odšteti ponedeljke, ko so poslanci na delu v svojih poslanskih pisarnah, torke dopoldne, ko potekajo posvetovanja v poslanskih skupinah, ter petke popoldne, ko se poslanci iz različnih razlogov večinoma ne udeležujejo sej. Upoštevati pa je treba še, da skladno s poslovníkom lahko istočasno potekata le dve seji delovnih teles (med sejo Državnega zbora pa sploh ni možna nobena druga seja).

Po seji delovnega telesa njegova strokovna služba pripravi dopolnjen predlog zakona, v katerega vključi amandmaje, sprejete na seji delovnega telesa. Na seji Državnega zbora je mogoče vlagati amandmaje le k tistim členom tako dopoljenega predloga zakona, h katerim so bili na delovnem telesu sprejeti amandmaji. Tokrat lahko poslanska skupina, deset poslancev, predlagatelj in vlada, kadar ni predlagateljica zakona, amandmaje vložijo najkasneje pet dni pred samo sejo<sup>4</sup>. Do teh amandmajev se delovno telo ne opredeli, ZPS pa le izjemoma. Praviloma so na seji Državnega zbora sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopoljenega predloga zakona, zato se tretja obravnava opravi še na isti seji Državnega zbora in je zakonodajni postopek končan. Pri končni redakciji za objavo v Uradnem listu so možni le še redakcijski popravki. To pomeni, da je zakon praktično sprejet v enem mesecu.

Z navedbo poslovniške ureditve zakonodajnega postopka v Državnem zboru sem želela opozoriti na omejene možnosti, ki jih ima ZPS kot »končni redaktor« pri oblikovanju zakonov. Že ko je zakonski predlog vložen v zakonodajno proceduro, je izredno

<sup>3</sup> Matično delovno telo se določi glede na delovno področje ministrstva, ki je pripravilo predlog zakona, ki ga je v zakonodajni postopek posredovala Vlada Republike Slovenije; analogno velja za zakonske predloge, ki jih v zakonodajni postopek posredujejo drugi pooblaščen predlagatelji

<sup>4</sup> Izjema velja za predloge zakonov, uvrščene na sejo Državnega zbora, za katere to ni bilo predvideno s terminskim programom

težavno preoblikovanje njegovega besedila in je torej za večje nomotehnične posege prepozno (čeprav se nemalokrat s predlagateljem strinjamo, da bi bilo potrebno tekst preoblikovati, zamenjati vrstni red določb, jih dopolniti, razdeliti prehodne določbe v del, ki ga je treba vključiti v materialni del zakona ipd). Vendar se žal večkrat zasledi, da imajo pripravjalci zakonov težave z uporabo poslovnika, predvsem ne poznajo omejitev pri oblikovanju besedila v zakonodajnem postopku, ki jih določa poslovnik. Le-ta je pač zasnovan tako, kot da se v zakonodajni postopek vlagajo perfektni zakonski predlogi, ki jih je – razen političnih posegov – mogoče takoj objaviti v Uradnem listu.

Zato želim s tem prispevkom apelirati na pripravjalce zakonov k večji skrbnosti pri njihovi pripravi. Ne glede na voljo »naročnika« je treba upoštevati, da je nomotehnično oblikovanje zakonskega besedila stvar pravnika – redaktorja in tu ne sme biti prostora za kakršnokoli politično ali nestrokovno vmešavanje. Sicer vsako odstopanje od uveljavljenih nomotehničnih pravil potegne za seboj nemalo problemov (nerazumevanje, preverjanje, preoblikovanje), predvsem pa nepotrebno obremenjevanje zakonodajnega postopka z oblikovanjem, vlaganjem in sprejemanjem amandmajev, ki imajo zgolj nomotehnično oziroma redakcijsko vsebino.

Prvenstveno sem zbrala napake oziroma nedoslednosti, ki se največ ponavljajo. Le-te v veliki meri sledijo nepravilnim vzorcem<sup>5</sup>. Opazno je, da vsaj mlajši strokovnjaki z ministrstev niso večji pravnega nomotehničnega pristopa pri oblikovanju zakonskih besedil. Ker nomotehnika še vedno ni samostojni učni predmet na Pravni fakulteti, se ga pravzaprav niso imeli kje naučiti. Prav tako v Sloveniji še vedno ni pisnih pravil nomotehnike, temveč gre največkrat kar za »ustno izročilo«. Izjema seveda velja za Nomotehnične smernice, ki jih je izdala Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, vendar so žal neobvezne. Morda jih zaradi nezavezujočega značaja, ali zaradi nevednosti, nestrinjanja z njimi ali drugih, višjih razlogov, pripravjalci zakonov ne upoštevajo. In zato smo priča paleti novih rešitev, ki brez razloga odstopajo od uveljavljenih pravil nomotehnike<sup>6</sup>.

Dodatno pa se nam v ZPS zastavljajo tudi nekatera nomotehnična vprašanja, glede katerih bi želela diskusijo na pričujočih Nomotehničnih dnevih, saj menim, da je ta forum primerno mesto, ki lahko poda ustrezne zaključke.

<sup>5</sup> Veljavno, čeprav neprimerno, ureditev v enem zakonu večkrat uporabijo pripravjalci kot temeljni argument za enako postopanje pri drugem predlogu zakona

<sup>6</sup> Sestavek se nanaša zgolj na formalno ureditev, v vsebinske rešitve se ne spuščamo

# 1. Vlaganje zakonov

## Zakon ali novela

Nomotehnične smernice predvidevajo pripravo novega zakona (namesto novele) v primeru, če se želi spremeniti več kot tretjino členov veljavnega zakona. Kot v zadnjem letu najbolj izstopajoč primer nespoštovanja tega napotila naj omenim novelo Zakona o postopku priznavanja kvalifikacij državljanom držav članic Evropske unije za opravljanje reguliranih poklicev oziroma reguliranih poklicnih dejavnosti v Republiki Sloveniji. Veljavni zakon je vseboval 24 členov, od tega eno prehodno in eno končno določbo. Predlagana in zatem sprejeta novela<sup>7</sup> pa je spremenila oziroma dopolnila prav vse člene zakona, vključno s samim naslovom zakona, z izjemo prehodne in končne določbe osnovnega zakona. K zakonskemu besedilu je bilo vloženih in sprejetih 26 amandmajev, temelječih na pripombah ZPS. V takem primeru bi bilo bolje vložiti v zakonodajni postopek nov zakon, saj bi bilo tako manj nepotrebne dela in energije, vložene v preoblikovanje besedila, tako s strani ZPS, kot na sejah delovnega telesa in plenarni seji Državnega zbora.

## Paketna zakonodaja

Iz vsebinskega stališča je zelo primerno, da ima zakonodajalec pregled nad vso novo ureditvijo, ki se predlaga z neko reformo. Na ta način lahko preveri součinkovanje sprememb, njihovo konsistentnost in medsebojno povezanost. V praksi se takšni obširni reformi na zakonskem področju pogovorno reče »paketna zakonodaja«. V državni zbor so se na tak način vlagali zlasti zakoni z davčnega področja, v tem letu pa sta bili tako vloženi kazenska in pokrajinska zakonodaja. Vendar pa iz nomotehničnih in postopkovnih pravil ZPS takemu načinu sprejemanja zakonov nasprotuje oziroma skladno s svojo vlogo »izraža pomislek«.

Naj to ilustriram na primeru sprejemanja novele Zakona o kazenskem postopku (ZKP-I), ki je bila v zakonodajni postopek vložena hkrati s Predlogom Kazenskega zakonika, Predlogom novele Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij ter Predlogu novele Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja. Pri tem je ZPS opozorila, da Predlog zakona vsebuje več določb, ki zaradi preštevilčenja členov v predlogu KZ-1 prilagajajo sklicevanje v predlogu ZKP-I. Že na tej temeljni osnovi velja z vidika poslovniških določb, konsistentnosti pravnega reda in nomotehnične osnovni zadržek glede hkratnega obravnavanja teh dveh predlogov zakonov. Če bo namreč v predlogu

---

<sup>7</sup> ZPKEU-A (Uradni list RS, št. 92/07)

KZ-1 črtan en sam člen, kakor tudi, če bo člen dodan, se bo moralo opraviti novo številčenje členov znotraj celotnega KZ-1. Takemu preštevilčenju bo moralo nujno slediti ustrezno popraviljanje sklicevanja na KZ-1 v predlogu ZKP-I. Ne glede na to, da je glede na obširno in zahtevno materijo težko spremljati oba zakonodajna postopka, pa lahko zaradi spoštovanja poslovnika pride do nerešljivih situacij, ko bi bil potreben poseg v člen ZKP-I, ki pa v postopku ni bil amandmiran in ga je torej nemogoče spremeniti tako, da bi bil skladen s KZ-1.

Ob tem je treba upoštevati, da gre v obravnavanem primeru le za novelo ZKP, tako da nekaterih določb veljavnega ZKP že sedaj ni mogoče ustrezno prilagoditi. Tako npr. nadomestitev pojma »gmotno« v »premoženjsko« v predlogu KZ-1 nujno terja tudi prilagoditev ZKP-I. Isto velja za poenotenje pojmov, kot npr. »starši« ali »roditelji«. Dodatno pa je treba opozoriti, da predlagana vključitev partnerjev v registrirani istospolni skupnosti v KZ-1 terja isto ureditev tudi v ZKP, saj ni videti razloga za razlikovanje med krogom bližnjih sorodnikov v povezanih zakonih. Vendar so relevantne določbe ZKP v »zaprtih členih«, to je členih, ki jih ni mogoče amandmirati, in je torej že sedaj podana določena nekonsistentnost.

Ista situacija velja glede preimenovanja določenih institutov ali le pojmov v predlogu KZ-1, ki se odraža tudi v ZKP-I (za osnovno ilustracijo: nadomestitev pojma »mamil« s »prepovedanimi drogami«). Oba zakonska predloga oziroma zakona sta neločljivo povezana, saj predstavljata en materialni substrat, ki se izvaja po v zakonu določenih procesnih pravilih. V zvezi s tem opozarjamo še na možno situacijo, ko bi bil en zakon (ZKP-I) v celoti uveljavljen in bi se 1. novembra 2008 moral pričeti uporabljati, drugi zakon (KZ-1) pa - zaradi odločilnega veta ali naknadnega zakonodajnega referendum - ne. Ob tem je treba upoštevati, da bo z uveljavitvijo ZKP-I sedaj veljavni ZKP spremenjen in se njegove sedaj veljavne določbe kot neveljavne ne bodo mogle več uporabljati.

## Sklicevanje na neobstoječe zakone

Prav na primerih "paketne zakonodaje" pride do izraza tudi nepravilno in neprimerno sklicevanje na določbe zakona, ki je še v zakonodajnem postopku (kar je v veliki meri podano ravno v predlogu ZKP-I). Takšno ravnanje pomeni pravno nedopustno prejudiciranje, saj gre za bodoče negotovo dejstvo. To velja tako za sklicevanje na določbe, ki še niso v pravnem sistemu, čeprav so vsaj že predložene, še bolj pa na določbe zakonov, ki so predvideni za sprejem v daljnji bodočnosti (sklic na zakon, ki je v medresorskem usklajevanju).

Omeniti moram še popolnoma neprimeren pristop, navadno uporabljen v “paketni zakonodaji”, ko se predlaga sklicevanje na zakon, ki ga še ni. Zato predlagatelji ob njem navedejo Uradni list s številko \_\_\_ /08. Vsak, ki pozna Poslovnik Državnega zbora in siceršnji potek zakonodajnega postopka ve, da je nemogoče vpisati številko uradnega lista ob hkratnem sprejemu zakonov. Lahko si le predstavljamo absurdnost situacije, ko predmetni zakon, na katerega se sklicuje drug zakon, sploh ne bi bil sprejet, da sploh ne govorimo o sami vsebini določbe, ki se lahko tekom zakonodajnega postopka spremeni.

## Decimalna klasifikacija

Zastavlja se tudi vprašanje odnosa do decimalne klasifikacije oziroma označitve sestavnih delov zakonskega besedila. V zadnjih letih namreč opažamo zakonske predloge (predvsem z gospodarskega in finančnega področja), ki namesto dosedanje prakse delitve zakona na del, poglavje, oddelek, odsek ipd., uporabljajo decimalno klasifikacijo. Menim, da je standardni način označevanja primernejši, ker je pregleden, usidran v pravniški zavesti in sicer tradicionalen, hkrati pa se s spremenjenim načinom brez potrebe vnaša neenoten pristop pri oblikovanju zakonov, ki postajajo že samo z oblikovnega vidika neenaki. Temu nasprotno mnenje<sup>8</sup> pa je, da je uporaba decimalne klasifikacije preglednejša in prijaznejša za uporabnika zakona, saj tako pri sklicevanju na določen pododdelek (na primer pododdelek 4.4.4) zadošča, da se navede »pododdelek 4.4.4«, v nasprotnem primeru pa bi bilo treba navajati »4. pododdelke 4. oddelka 4. poglavja«. Nenazadnje naj bi bila univerzalna decimalna klasifikacija splošno (po vsem svetu) uveljavljena kot standard za klasifikacijo. Temu pojasnilu je avtor priložil še pojasnilo lektorja, ki pravi: »Če je uporabljena decimalna klasifikacija, je za navajanje poglavij, ki imajo samo prvi nivo, pravilno reči »1. poglavje«, za navajanje oddelkov in pododdelkov, katerih decimalna klasifikacija ima dva ali tri nivoje, pa je pravilna raba slovenskega jezika, če rečemo »oddelek 4.4« ali »pododdelek 4.4.4«. Besedilo »4.4.4 pododdelek« je nepravilna raba slovenskega jezika.«

## Vloga lektorja in novorek

Tudi sicer je vloga lektorja večkrat ponujena kot argument za odstop od dosedanje nomotehnične prakse. Vendar pa se je treba zavedati, da vsaka stroka sledi svojim pravilom, ki se včasih tudi križajo in pri tem ne ujemajo. Zato ponovno poudarjam, da morajo imeti pri oblikovanju zakonov končno besedo pravniki – lektorji. Sicer pa se zastavlja vprašanje, kako v primeru lektorskega pregleda zakonskega besedila pride do očitnih pravopisnih oziroma tiskovnih napak?

---

<sup>8</sup> Pojasnilo Ministrstva za pravosodje do mnenja ZPS k Predlogu zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP)

Naj tu kot primer navedem naše opozorilo glede uporabe dikcije »če« ni v drugem odstavku drugače določeno«, kjer smo predlagali zamenjavo z utečeno dikcijo »kolikor« (saj vse predmetne določbe vsebujejo izjemo od pravil, določenih v prvem odstavku), v izogib dvomu in sledenju siceršnji nomotehnični praksi. Prejeli smo naslednje pojasnilo<sup>9</sup>: »Če osnovno pravno pravilo vsebuje sintagmo »če ni v ××× odstavku drugače določeno«, pri njegovi uporabi ni nobenega dvoma, da ima osnovno pravilo značilnost splošnega predpisa, pravilo, na katerega napotuje osnovno pravilo, pa značilnost izjeme (posebnega prava). Besedilo »kolikor ni v ××× odstavku drugače določeno« je napačna raba slovenskega jezika in k jasnosti pravnega pravila ne prispeva.«

Pač pa se strinjamo z lektorji, ki napotujejo na uporabo besede »oziroma« kot sinonim za »in/ali«. Slednje se večkrat zasledi v zakonskih besedilih, z argumentacijo, da je to zahteva Evropske unije. V zvezi s tem poudarjamo stališče, sprejeto tudi na lanskih Nomotehničnih dnevih, da se v slovenskih besedilih uporablja slovenska nomotehnika.

## Obrazložitev členov

Predlagatelji navadno na kratko opravijo z obrazložitvijo in v njej le povzamejo določbo. Tak pristop je seveda nepravilen, saj ne ponudi odgovora na vprašanje, zakaj je nek institut urejen drugače, kje se lahko išče njegovo definicijo (po drugih zakonih), kakšno je njegovo mesto in vključenost v sam pravni sistem ipd. Pojasnilo je na mestu ne zgolj pri spremembi nekega instituta, temveč še bolj pri njegovi uvedbi. Obrazložitev ne služi zgolj razumevanju določbe, temveč pomeni pomemben vir pri uporabi zakona v sodnih postopkih, v postopku pred ustavnim sodiščem, kakor tudi v postopku za sprejem avtentične razlage.

## 2. Besedila zakonskih predlogov

### Okrajšave

V zvezi z mestoma prenormirano vsebino zakonskih besedil opozarjamo tudi na okrajšave besedila, ki jih predlagatelj uporabi za skoraj vsak nov pojem oziroma novo odločitev. Poleg tega pa to po vsebini večkrat sploh niso okrajšave, saj se v njih ponovi celotno besedilo, ki naj bi bilo skrajšano.

---

<sup>9</sup> ibidem

Enako velja za okrajšave nekaterih pojmov, ki tega sploh ne potrebujejo. Npr. ustalila se je praksa obvezne okrajšave direktiv, ki se prenašajo v naš pravni red z določenim zakonom, čeprav se naziv teh direktiv v nadaljnjem besedilu sploh ne pojavlja več.

Zaslediti je tudi določbe, ki opredeljuje le okrajšave oziroma kratice zakonov<sup>10</sup>. To sicer ni običajna niti potrebna poteza, temveč le obremenjuje zakonsko besedilo. Sledeč uveljavljenim pravilom nomotehniko se kratica zakona navede ob njegovi prvi omembi v zakonskem besedilu, ne pa kot posebna določba.

## Varstvo osebnih podatkov

Skladno s svojo vlogo mora ZPS čedalje pogosteje opozoriti na varstvo osebnih podatkov. Zakonski predlogi namreč njihov nabor širijo z vsemi osebnimi podatki, ki jih oseba sploh ima, s tem, da največkrat sploh ni navedeno, čemu bodo ti podatki služili. Splošna formulacija iz obrazložitvev je v teh primerih največkrat: "Podatki služijo registru.". Skladno s tem se ponavljajo tudi opozorila ZPS, da naj se predlagane rešitve ponovno pretehta, predvsem v povezavi z vprašanjem, ali je takšna širitev, za namen, kot ga določa zakon, resnično nujna in primerna. Vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov predstavlja poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov. Namen zbiranja osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten. Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena (38. člen Ustave). Kot pa je največkrat razvidno iz predhodnih določb, je namen pridobivanja osebnih podatkov vodenje in vzdrževanje evidence (npr. članov zbornice), potrebne za izvrševanje njenih, z zakonom določenih nalog.

Dodatno pa opozarjamo, da želijo predlagatelji zakonov (poleg drugih osebnih podatkov) na vsak način vključiti tako EMŠO kot davčno številko. V zvezi s tem je treba upoštevati odločbe Ustavnega sodišča, ki se je že negativno izreklo proti kumuliranju teh podatkov<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> ZFPPIPP (Uradni list RS, št. 126/07)

<sup>11</sup> Glej odločbo št. U-I-229/03-18, v kateri je Ustavno sodišče ob presoji ustavnosti nekaterih določb Zakona o nepremičninskem posredovanju ugotovilo, da za popolno identifikacijo posameznika zadostuje le eden od navedenih podatkov, zato je hkratna določitev obeh podatkov z vidika zagotavljanja tega namena (identifikacija) popolnoma odveč.



## Sklicevanja

Že ob obravnavi novih zakonskih predlogov, še bolj pa v primerih predlogov novel, je opazno, da – verjetno zaradi popravkov in spreminjanj besedila v zadnjem trenutku pred vložitvijo v zakonodajni postopek – sklicevanja večkrat niso ustrezna ali pa sprememb sploh ni (npr. ker se dodaja nov četrti odstavek je v dosedanjem petem odstavku treba popraviti sklicevanje na dosedanji četrti odstavek).

V novelah se npr. dodaja nov člen, v naslednjem členu, ki je ostal nespremenjen, pa je še vedno navedba »prejšnji člen«, čeprav vsebina ne ustreza več. Ker je člen veljavnega zakona v primerih sprejemanja novele zaprt, pride do neskladnosti znotraj zakonskega besedila.

Naj ob tem omenim, da izginja pojem »prejšnjega« člena, odstavka ipd. Ne glede na različne poglede na uporabo tega pojma ali sklicevanja na točno določeni člen, odstavek, pa opozarjam, da mora biti sklicevanje znotraj zakona enotno – torej ali vsa sklicevanja na »prejšnji« ali na določen člen. Opažamo, da predlagatelji temu ne posvečajo dovolj pozornosti.

Tudi pri vlaganju amandmajev na besedilo predloga novele smo priča nenavadnemu štetju, kjer le z dobrim poznavanjem vsebine lahko ugotoviš, kaj želi amandma spremeniti. Zato ponavljam pravila: napovedni stavek in besedilo odstavka se vedno štejeta za en odstavek. Za pomoč – če določba nima prav nobene normativne vsebine, se je navadno ne da šteti za samostojni odstavek.

V zvezi s sklicevanjem še poudarek, da sklicevanje »v povezavi s ..« ni primerno, hkrati pa opažamo tudi neprimerno dvojno sklicevanje. Obenem se nemalokrat navaja »smiselno sklicevanje«, pri čemer se zastavlja vprašanje, ali je sploh potrebno oziroma dovolj utemeljeno.

Posebej je treba omeniti tudi sklicevanje na druge zakone, saj zakonski predlogi večkrat še vedno vsebujejo nepravilni pristop. Če gre za sklicevanje na določbo nekega zakona, se ob njegovi določni navedbi navede tudi uradni list, kjer je objavljen. Vendar zaradi pogostega noveliranja zakonov tak način odsvetujemo, saj se mu navadno (če ne gre za sklic na določen člen) da izogniti z opisnim sklicevanjem (npr. zakon, ki ureja gospodarske družbe).

V zvezi s sklicevanjem na zakon, objavljen v Uradnem listu, naj poudarim, da se je zaradi pravne narave uradnih prečiščenih besedil možno sklicevati tudi nanje, razen, če

se želi s predlogom novele poseči v prehodne določbe zakona. Pri navedbi Uradnega lista se uporabi le dvoštevlični zapis letnice, izjema je letnica 2000, ki se navede v celoti<sup>12</sup>.

## Posebne določbe

Pri obravnavi novele ZKP smo naleteli na primer, ko člen spreminja prehodno določbo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 101/05) in kjer s Službo Vlade Republike Slovenije nismo dosegli enotnega stališča. Po našem mnenju bi bilo treba tak člen kot posebno določbo uvrstiti pred poglavjem o prehodnih in končnih določbah tega predloga zakona. To je potrebno zaradi tega, ker ta člen po pretežni vsebini ni prehodna oziroma končna določba tega predloga zakona, ampak sprememba prehodne določbe nekega drugega zakona. Zato bi se jo dalo označiti kot »posebne določbe«. V celoti se bo sicer ta nomotehnični problem izkazal pri izdelavi prečiščenega besedila. Pri tem se izkazujeta dve možnosti – ali v prehodne določbe veljavnega zakona ne posežemo in le dodamo (v sklopu prehodnih določb novele) določbe, ki spreminjajo prehodne določbe predmetnega zakona. Druga možnost pa je, da sicer spremenimo prehodne določbe zakona, s čimer bo takoj razvidna sprememba, vendar pa morajo same prehodne določbe te novele (vsaj zaradi zaporednega številčenja prehodnih določb novele) ostati, čeprav to pomeni nepotrebno in nepravilno podvajanje besedila.

## Vpliv druge zakonodaje

Predlagatelji morajo upoštevati tudi zakonodajo z drugega področja. Navadno opozarjamo na Zakon o osebnem imenu, saj se skladno s tem namesto imena in priimka uporablja pojem osebnega imena. V veliki večini predlagatelji ne upoštevajo, da je uveljavljen Zakon o registrirani istospolni skupnosti, velikokrat pa se pozabi tudi na Zakon o uvedbi evra – predvsem se izpusti uskladitev valute v kazenskih sankcijah osnovnega zakona.

Imamo pa tudi primer zakona, ko je drug zakon razveljavil neko njegovo določbo, vendar je v samem zakonu ostalo sklicevanje na to določbo. Takšno stanje se da sanirati zgolj z novelo zakona, do tedaj pa ostaja nekonsistentnost znotraj samega zakona<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Npr. Uradni list RS, št. 5/05 in Uradni list RS, št. 5/2000

<sup>13</sup> Glej 10. člen Zakona o prevzemih (Uradni list RS, št. 79/06, 67/07 - ZIFI in 1/08)

## Kazenske določbe

Tudi oblikovanje kazenskih določb večkrat odstopa od primerljivih ureditev oziroma nomotehničnih pravil in prakse. Zasedili smo primer člena kazenske določbe, ki po točkah loči med različnimi postopki, ravnanja pa so opredeljena z alinejami. Za takšno kreativnost po mojem mnenju ni nobenega razloga.

Prav tako se včasih kazenske določbe le dopolnjujejo z naslednjimi točkami. Tudi to nasprotuje pravilu, da mora zaporedje kazenskih določb v zakonu slediti zaporedju določb v materialnem delu zakona, katerih kršitve so določene kot prekrški. V tem primeru večkrat pride v poštev dodana točka, označena s črkami abecede in tako vnešena na ustrezno mesto.

Prav tako kaže ponovno opozoriti, da morajo kazenske sankcije po vsebini slediti določbam v materialnem delu zakona. Predlagatelji v kazenskih določbah večkrat navedejo ravnanje, ki v predhodnih določbah ni opredeljeno, ali pa se njegov opis razlikuje od opisa iz materialnega dela zakona.

NOMOTEHNIKA V  
PRAKSI DRŽAVNEGA  
ZBORA (KAJ MORA  
PREDLAGATELJ  
ZAKONA UPOŠTEVATI  
PRI NJEGOVI PRIPRAVI)

## Prehodne določbe

V zvezi s prehodnimi določbami se mi zdi potrebno ponovno opozoriti na stališče ZPS, ki je bilo že precej prediskutirano v okviru razprav o prečiščenih besedilih zakonov. Gre namreč za sklicevanje na zakon v prehodnih določbah novel. Naše stališče je, da se morajo prehodne določbe novele sklicevati na novelo samo, ne pa na osnovno besedilo. Torej velja sklic na »ta zakon«, ne pa na (osnovni) »zakon«, ali morebiti na »določbe zakona, kot so bile spremenjene s tem zakonom«. Upoštevanje pravila o pravilnem sklicevanju na odstavke, je tudi v teh primerih mogoče natančno locirati določbo.

Res je, da je takšno besedilo v prečiščenem besedilu nepregledno, saj zgolj z uporabo prečiščenega besedila ni jasno, za katero določbo gre. Vendar pa se najbrž moramo strinjati, da je za pravilen vpogled v trenutno veljavno pravo potrebno upoštevati besedila zakona in kasnejših novel, pri čemer uradno prečiščeno besedilo lahko služi le za prvo seznanitev z zakonsko materijo.

V zvezi s prehodnimi določbami opozarjamo tudi na neustreznost noveliranja zakonov z drugimi zakoni. Postala je namreč praksa, da se v prehodnih določbah ne samo razveljavlja določbe drugega zakona, temveč se te tudi spreminja oziroma dopolnjuje. Takšen pristop je sicer praktičen, a ni pravilen, saj ni deležen ustreznega zakonodajnega postopka.

V okviru prehodnih določb večkrat pogrešamo rok za izdajo podzakonskih aktov ali za rok za uskladitev (npr. določb statuta) z določbami novele.

## Končne določbe

Kot je bilo letos že zaslediti v prispevkih v Pravni praksi, se pogosteje pojavlja razkorak med uveljavitvijo in uporabo zakona. Večinoma za tak pristop sploh niso navedeni razlogi, ali pa so ti splošne narave – priprava podzakonskih aktov, računalniške aplikacije ali »zagotovitev tehničnih pogojev«. V teh primerih pridemo do neustrezne situacije, ko se začetek uporabe določbe zakona veže na izvedbo druge akcije (bodoče negotovo dejstvo), kar ne govori v prid določnosti pravnega sistema. Menim, da bi kljub obremenjenosti pripravljalcev zakonov kazalo ponovno uvesti prakso, ko so morali biti predvideni podzakonski akti priloženi predlogu zakona za tretjo obravnavo.

S pravnega stališča namreč v primeru zamika trčimo ob problem, da se sicer veljavni zakon nekaj časa (tudi devet mesecev) ne bo uporabljal, temveč bo ves ta čas v uporabi zakon(i), ki ne velja(jo) več. Ob tem se ne spuščamo v razmišljanje o nezmožnosti spreminjanja neveljavnih zakonov, ki pa se uporabljajo, temveč opozarjamo na to, da je sicer tak razkorak dopusten v primerih sistemskih, kompleksnejših zakonov, vendar je treba presoditi, ali je za takšen zamik predlagatelj navedel dovolj utemeljen in razumen razlog.

Žal se ponavlja tudi napaka pri končnih določbah, ko je le-te treba korigirati in uskladiti s 154. členom Ustave in določno navesti, kdaj bo zakon uveljavljen. Dikcija – zakon začne veljati v petnajstih dneh po objavi v uradnem listu – ni pravilna, saj se zastavi vprašanje, kateri dan znotraj petnajstih dni bo zakon začel veljati.

Zlasti v zvezi s »paketno zakonodajo« opozarjamo na potrebno skladnost glede uveljavitve zakonov. Čeprav gre na prvi pogled za vprašanje minorne pomena, pa tudi takšna uskladitev pomeni nepotrebno obremenjevanje zakonodajnega telesa z »redakcijskimi« amandmaji.