

Strokovni članek
UDK 340.134

Tankočutnost zaznavanja prelomnih dražljajev pri rabi ustaljenih pravil glede izbire vrste predpisa na nacionalni ravni in ravni Evropske unije

GORDANA LALIĆ
doktorica pravnih znanosti,
sekretarka v Službi Vlade Republike
Slovenije za zakonodajo

1. Zaupanje v pravo

V pravo si želimo sider, nečesa, kar trdno drži, v kar zaupamo, na kar se lahko zanesemo. Temu rečemo pravna varnost, zaupanje v pravo. Predpogoj vsakršnemu zaupanju je popolna jasnost – v našem primeru nabor pravnih aktov, po katerih posežemo, kadar želimo nekaj urediti.

V nacionalni notranji zakonodaji je nabor vrst pravnih aktov urejen v treh aktih: Poslovniku državnega zbora,¹ Zakonu o državni upravi² in Zakonu o Vladi Republike Slovenije³.

Pogodba o delovanju Evropske unije⁴ kot pravne akte Unije določa uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja, že nekaj časa pa tudi delegirane (nezakonodajni akti, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere ne bistvene elemente zakonodajnega akta) in izvedbene (če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije) akte.

Kombinatorika med pravnimi akti Evropske unije (v nadaljevanju: EU) in nacionalnimi predpisi je bogata, najpomembnejše merilo pri tem pa je, da vsebino ureja za to pristojen organ v (hierarhično) ustreznem pravnem aktu (načelo zakonitosti).

¹ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21 in 58/23.

² Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

³ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22.

⁴ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL L 326, 26. 10. 2012, str. 47.

2. Napake v besedilih

Ne glede na trud se v objavljenih predpisih pojavijo napake. Na nacionalni ravni velja, da je napaka v objavljenem besedilu predpisa razlika med besedilom izvirnika predpisa, v katerem je bil predpis sprejet (izdan), in objavljenim besedilom.

2.1. Vrste napak

V nacionalnem pravnem redu je napaka v objavljenem besedilu predpisa lahko tipkarska ali semantična⁵ in te so predmet popravka. Vse druge napake zahtevajo sprejetje novele ali novega akta.

Glede objavljenih pravnih aktov EU velja, da se načeloma popravljajo samo utemeljene stvarne in nikakor ne slogovne napake. Popravki so utemeljeni, kadar je besedilo:

- popolnoma napačno,
- dvoumno in bi lahko privedlo do drugačne razlage, kakor je bilo mišljeno,
- nerazumljivo zaradi pravopisnih ali slovničnih napak.⁶

Naslednja merila morajo biti izpolnjena kumulativno:

- napaka je posledica prevoda,
- napaka je očitna in lahko opazna v primerjavi z izvirnim jezikom (jezikom, v katerem je bilo besedilo pripravljeno),
- napaka ne vpliva na vsebino besedila kot celote.⁷

Kot očitne napake je razumeti lahko prepoznavne napake v besedilu (na primer črkovalne, tipkarske ali tiskarske napake, matematične napake ali izpustitev ali več besed ali dela besedila).

2.2. Odprava napak

Glavna značilnost popravka na ravni EU je ta, da se v večini primerov nanaša le na določene jezikovne različice.

⁵ Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Nomotehnične smernice, Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf> (26. 9. 2023), robne št. 322–330.

⁶ Slovenščina v institucijah Evropske unije, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZEZ/Dokumenti/evropske-zadeve/Prirocnik_Slovenscina_v_EU.pdf> (19. 10. 2023), str. 12.

⁷ Empowerment to correct errors, including minor errors, in translations of acts adopted by the Commission in 2008 (SEC(2008) 2397).

Najpomembnejše je razlikovanje med »lahko opaznimi« ali »resnimi« napakami na eni strani in napačnimi prevodi ali opustitvami, ki »vplivajo na vsebino besedila«, na drugi strani. Če se ugotovi, da je napaka bistvena, je treba pripraviti in sprejeti popravljalni akt (*rectifying act*) po enakem postopku, v skladu s katerim je bilo sprejeto besedilo z napakami, ne glede na to, ali te vplivajo na izvirnik oziroma druge jezikovne različice.

V primeru vsebinskega popravka (neočitnih napak) se po posvetovanju z ustreznimi organi EU in nacionalnimi organi zahteva sprejetje novega akta, in ne popravka. V zvezi s tem postopkom »Postopek za sprejemanje popravkov« določa, da se popravek »naredi za tiste dele besedila, ki so tako pomanjkljivi v obliki, da so nerazumljivi, pa tudi glede tistih napak, ki bi lahko povzročile neželene pravne učinke«.

Obstajata dve vrsti popravkov:

- povsem formalni popravki in
- popravki, ki spreminjajo pomen.

Prvi veljajo za »prave popravke«, saj popravljajo napake, nastale med postopkom objave, na primer izpuščene črke, male namesto velikih črk na začetku stavka, nepravilni notranji sklici zaradi tipkarske napake, napačno vtipkani stavki ali odstavki. Popravki, ki spreminjajo pomen, so tisti, ki »bistveno spreminjajo vsebino pravne norme« in so običajno posledica prevajalskih napak v zgodnejši fazi, ne pa tipkarskih napak. Takšni popravki vključujejo na primer zoženje ali razširitev pojmov v pravnem besedilu, spreminjanje pogojev, ki jih je treba izpolniti (iz naštevalnega v izčrpnega), spreminjanje trdilnih stavkov v nikalne.

Na nacionalni ravni je prisoten razmislek o tem, ali zahtevati popravek⁸ pravnega akta EU ali ne, glede na to, ali gre za napako v direktivi ali uredbi. Pri prenosu direktiv ima nacionalni zakonodajalec namreč možnost preoblikovati ne le pravno vsebino, temveč tudi besedilo direktive v pravne in tehnične izraze, ki so bolj prilagojeni nacionalni zakonodaji, da se le sledi cilju, ki ga direktiva želi doseči. Če direktive uporabljajo tehnične izraze, ki morajo biti enotni na ravni EU in na nacionalni ravni, je manevrskega prostora mnogo manj oziroma ga skoraj ni, pri drugih pa je prednost ta, da lahko uporabljamo široke koncepte in tako lažje odpravimo morebitne napake v besedilu (na primer tudi z uporabo terminološkega mosta⁹).

Na nacionalni ravni in tudi na ravni EU pa velja, da ima popravek retroaktivni učinek, kar pomeni, da je popravljenno pravno besedilo uradno veljavno od datuma akta, ki ga popravlja. Slednje je z vidika pravne varnosti zelo pomembno.

⁸ Predloge oziroma zahteve za popravke lahko predložijo države članice in pravne osebe ali institucije EU instituciji EU, ki je pristojna za posamezni akt.

⁹ Nomotehnične smernice, robna št. 461.

3. Pravna varnost

Popravek je sprememba, sprememba pa ni nujno popravek. Popravek namreč, kot zapisano, drugače kot novela učinkuje od uveljavitve predpisa, na katerega se nanaša, zato je prav in smiselno, da se ugotovljena napaka odpravi čim prej.

Na ravni EU velja, da je očitno nasprotovanje med posameznimi jezikovnimi različicami oziroma usklajevanje neskladnosti treba reševati ob upoštevanju popolne enakovrednosti in načelne verodostojnosti vseh jezikovnih različic. Za odpravo očitno napačnega poimenovanja v besedilu pravnega akta EU je nujen popravek, če je to v interesu pravne varnosti, sicer pa je za sprejetje končne odločitve o pravilni razlagi pristojno Sodišče EU.

V času do morebitne spremembe besedila pravnega akta EU velja različica, kakršna je bila objavljena v Uradnem listu EU, pri čemer je treba sporno določbo razlagati glede na namen in splošno sistematiko ureditve, katere del je.

Ugotovljena napaka v določeni jezikovni različici ne vpliva na veljavnost pravnega akta EU, če je na podlagi primerjalne analize (več) jezikovnih različic mogoče ugotoviti, da gre za napako. Zaradi enotne uporabe in enotne razlage prava EU se namreč posamezna jezikovna različica ne sme presojati ločeno, temveč ob upoštevanju njenega namena, ciljev, ki jih želi doseči, in zlasti vseh drugih jezikovnih različic.¹⁰

Sodba Sodišča (peti senat) z dne 17. oktobra 1996. Konservenfabrik Lubella Friedrich Büker GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Cottbus. Predlog za sprejetje predhodne odločbe: Finanzgericht des Landes Brandenburg – Nemčija. Zaščitni ukrep (zadeva C-64/95)¹¹ se nanaša na Uredbo Komisije (EGS) št. 1932/93 z dne 16. julija 1993 o zaščitnih ukrepih glede uvoza višenj (UL L 174, 17. 7. 1993, str. 35). Ta je v nemškem besedilu uporabila izraz »češnje«, v vseh drugih besedilih pa »višnje«. Tri dni po objavi uredbe v uradnem listu je bil objavljen njen popravek, pri čemer je bil v naslovu, uvodnih izjavah in v 1. členu uredbe izraz »češnje« nadomeščen z izrazom »višnje«.

Komisija EU je trdila, da je iz izpodbijane uredbe razvidno, da se nanaša le na višnje. Vse jezikovne različice izpodbijane uredbe, razen nemške, izrecno omenjajo te izdelke z ustreznimi oznakami kombinirane nomenklature (v nadaljevanju: KN). Nemška različica je prvotno

¹⁰ Tako v sodbi Srl CILFIT in Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della Sanita (zadeva 283/81) (dostopno na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0283&qid=1697610147640>> (18. 10. 2023), 18. točka obrazložitve: »18. Najprej je treba upoštevati, da je zakonodaja Skupnosti pripravljena v več jezikih in da so različne jezikovne različice enako verodostojne. Razlaga določbe prava Skupnosti tako vključuje primerjavo različnih jezikovnih različic.«

¹¹ Dostopno na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0064>> (26. 9. 2023).

vsebovala redakcijsko napako, ki je vplivala le na poimenovanje izdelkov, ne pa tudi na njihove oznake KN, kar je bilo 20. julija 1993 predmet popravka.¹² Ker pa so v tej različici omenjene oznake KN, ki se uporabljajo za višnje, bi lahko to dvoumnost povsem odpravili s sklicevanjem na druge jezikovne različice uredbe. Poleg tega ni sporno, da so bili pristojni nemški organi obveščeni o tej napaki in so tako lahko že od začetka pravilno uporabili uredbo. V teh okoliščinah vsebine izpodbijane uredbe ni mogoče šteti za dvoumno (18. točka obrazložitve).

Glede morebitnega vprašanja retroaktivnosti je Sodišče ocenilo, da »[i]z vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da se področje uporabe izpodbijane uredbe ni spremenilo s spremembo, objavljeno v nemški različici uradnega lista 20. julija 1993. V teh okoliščinah je bilo mogoče uredbo uporabljati od njenega datuma začetka veljavnosti« (20. točka obrazložitve).

4. Kleč

Prav na tem primeru je mogoče opozoriti na večplastnost težav, ki se nanašajo na popravek, kot je v rabi na ravni EU. Najprej, prav gotovo se nemalokrat zgodi, da presega tisto, čemur je popravek namenjen in je pravno zaznan, tj. odpravi očitnih napak, ki ne vplivajo na vsebino predpisa, katerega del so. Nadalje, vsi popravki imajo retroaktivni učinek, ki bi moral biti pridržan le za primere, ki bi lahko imeli pomembne pravne posledice. Tako niso upoštevani primeri, ko so od objave in uveljavitve pravnega akta EU do objave popravka istega akta že nastopile posledice (za pravne in fizične osebe, na primer izdaja dovoljenj). Z vidika naslovnikov pravnega akta je treba opozoriti tudi na težave pri izsleditvi popravka v registru zakonodaje EU (EUR-Lex¹³). »Pravi« popravek je vedno zlahka najti, medtem ko se »vsebinski« popravek skriva v zavihku »Povezava med dokumenti«. Sprejetje in objava popravka (»pravega« in tudi tistega, ki je pravzaprav sprememba oziroma dopolnitev osnovnega besedila) postopkovno trajata vse predolgo.¹⁴ Glede slednjega bi bilo zato še toliko bolj smiselno sprejeti nov akt, saj bi bil sprejet prej, ne bi pa imel retroaktivnega učinka, zaradi česar bi moral obravnavati tudi vsa vprašanja že nastalih posledic akta z vsebovano napako. Razloge za ta edinstveni umotvor EU gre morda iskati ne v vsem, s čimer ga upravičujejo (tj. enotna razlaga prava EU ter popolna enakovrednost in načelna verodostojnost vseh jezikovnih različic), ampak prav v

¹² Prav tam, 16. točka obrazložitve.

¹³ Glej <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

¹⁴ Glej na primer Popravek Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ, UL L 287, 31. 10. 2015, str. 87. Direktiva 2012/29/EU je bila objavljena 14. 11. 2012 in velja od 15. 11. 2012, njen popravek pa je bil objavljen skoraj tri leta pozneje, in sicer 31. 10. 2015. Napaka v slovenskem besedilu je bila očitna in posledica prevoda (namesto »vrsti obtožbe zoper« je pisalo »podrobnosti o stroških zoper« (v angleščini »the charges against«, v francoščini »des accusations portées contre«)).

veljavnosti za nazaj. Časovna komponenta je zagotovo v prid odpravi napak s sprejetjem novega pravnega akta (noveliranja kot takega na ravni EU ne poznajo). Vsakršen izpad vsebine, ki ni redakcija, v enem ali vseh jezikih EU zahteva vsebinski in ne redakcijski pristop, to pa je poseg v besedilo na (postopkovno) enak način, kot je bilo besedilo sprejeto.

Ne nazadnje, EU si prizadeva predvsem za učinkovit vzorec rabe jezika v institucijah in ne za jezikovno raznolikost kot tako. Ustava Republike Slovenije¹⁵ je jasna – predpisi morajo biti objavljeni (v uradnem listu), preden začnejo veljati. Prav tako določa, da je uradni jezik v Sloveniji slovenščina. Tako vsaka napaka v slovenskih besedilih pravnih aktov EU obstane, dokler ni popravljena, nesprejemljivo z vidika pravne varnosti pa je, da bi si vsakdo razlagal vsebino predpisa tako, kot bi razumel vse druge jezike EU, v katerih je zakonodaja EU objavljena, da bi dojel bistvo norme. Prav v tem je kleč – predpis naj bo jasen, razumljiv in brez (vsebinskih) napak, če pa te vendarle v predpisu so, jih je treba glede na njihovo naravo čim prej ustrezno odpraviti.

¹⁵ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

Strokovni članek
UDK 340.134:001.895:061.1EU

Po kos prava v regulativni peskovnik ali srečevanja nepredvidljive kreativne neodvisnosti in predvidljive pravne realnosti

KATJA BOŽIČ
*magistrica pravnih znanosti,
sekretarka v Službi Vlade Republike
Slovenije za zakonodajo*

1. Uvod

V letu 2022 smo se pri delu Službe vlade RS za zakonodajo (v nadaljnjem besedilu: SVZ) začeli ukvarjati z razmeroma novim institutom, ki ga na nacionalni ravni iz teorije še nismo uspeli pretvoriti v veljavno pravo, vsaj ne v taki obliki, kot jo uokvirja njegov koncept. Ker pa smo bili aktivno vključeni v postopek priprave nekaterih predpisov, ki so se z njim začeli spogledovati, smo ga poskusili bolje spoznati in ga umestiti v nacionalni pravni okvir ter pri tem nizali številne zagate, vprašanja in pomisleke, ki so izpostavljeni v nadaljevanju tega prispevka.

2. Izraz

Pravniki, se zdi, nad njegovim poimenovanjem vsaj ob prvih srečanjih vihamo nos. Pravu naj namreč lahkotnost, igrivost in še kaj, na kar nakazuje beseda »peskovnik«, ne bi bile ravno imanentne lastnosti. Zato se na prvi pogled zdi izbira morda kot rahlo sarkastična šala. In vendar je regulativni peskovnik razmeroma resno zamišljen pravni institut.

Na ravni Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) in v državah članicah EU obstajajo različni pristopi k opredelitvi regulativnih peskovnikov.¹ Pristop k normativni ureditvi bi vseka-

¹ Nemški priročnik, ki se nanaša na regulativne peskovnike: Making space for innovation, The handbook for regulatory sandboxes, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), July 2019, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/handbook-regulatory-sandboxes.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2> (19. 10. 2023).

kor moral temeljiti na celostnem primerjalnopравnem pregledu različnih ureditev, ki ga v tem trenutku še ni na voljo, zato prispevek temelji zlasti na pregledu nekaterih konkretnih dokumentov in na dosedanjih razmislekih v okviru SVZ. Zato že na začetku opozorilo, da resnih usmeritev trenutno še ni mogoče oblikovati dovolj premišljeno, konsistentno in upoštevno.

Izraz »regulativni peskovnik« sproža asociacije, ki se v pravnem okviru zdijo tuje ali celo neprimerne. Kot mnogo izrazov, povezanih s sodobnimi tehnologijami in razvojem nekaterih sodobnih področij, ta izraz izvirno nosi s sabo željo po jasni prepoznavnosti in se njegovo poslovenjenje temu ne bi moglo ogniti brez tveganja, da bi prikrili, za kaj točno gre, kot podobno velja na primer za »startup« in »inkubator«.

Iz pregledanih dokumentov in različnih kontekstov izhaja ustaljena raba izraza *regulatory sandbox* ter njegovih prevodov »regulativni/regulatorni peskovnik«, ki so v specifičnih okoljih že pripoznani in bodo kmalu v taki ali drugačni obliki najbrž našli svoje mesto tudi v naši zavesti.² Konceptualno je tesno povezan z izrazom »določbe o eksperimentiranju« (*experimental clauses*), s katerimi se izvršuje njegova vsebina oziroma dosegajo njegovi cilji.

3. Okvir EU

Na ravni EU so izhodiščni pravni okvir, ki regulativne peskovnike določa, novembra 2020 sprejeti Sklepi Sveta o regulativnih peskovnikih in določbah o eksperimentiranju kot orodjih za regulativni okvir, ki bo inovacijam prijazen, za prihodnost primeren in odporen ter bo z njim mogoče obvladovati prelomne izzive v digitalni dobi.³

Iz teh sklepov izhaja zlasti naslednje:

- Svet EU opozarja na sklepe iz februarja 2020, v katerih je poudaril, da je boljša priprava zakonodaje eden od ključnih dejavnikov trajnostne in vključujoče rasti, ki spodbujajo konkurenčnost, inovacije, digitalizacijo in ustvarjanje delovnih mest, povečujejo preglednost ter zagotavljajo javno podporo zakonodaji EU, ter ponovno poudaril, da je treba zagotoviti, da bo zakonodaja v EU pregledna, preprosta in izvedljiva s čim nižjimi stroški, ob stalnem upoštevanju visoke stopnje varstva potrošnikov, zaposlenih, zdravja, podnebja in okolja, ter ponovno potrjuje svojo zavezo spodbujanju najučinkovitejših regulativnih instrumentov, kot sta harmonizacija in vzajemno priznavanje;⁴

² Za podobne koncepte se, odvisno od njihove vsebine, uporabljajo izrazi, kot so *living labs*, *innovation spaces*, *regulatory testbeds*, *real-life experiments*.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/sl/pdf> (19. 10. 2023).

⁴ Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje (UL L, št. 123 z dne 12. 5. 2016, str. 1), 47. točka: »Tri institucije se zavezujejo, da bodo spodbujale najučinkovitejše regulativne instrumente, kot sta harmonizacija in vzajemno priznavanje, da bi preprečile pretirano urejanje in nalaganje upravnih bremen ter izpolnile cilje Pogodb.«

- Svet EU v njih opozarja, da bi bilo treba pri obravnavi, oblikovanju ali posodabljanju politik ali regulativnih ukrepov EU uporabiti t. i. inovacijsko načelo, ki pomeni upoštevanje učinka na raziskave in inovacije pri pripravi in pregledu predpisov na vseh področjih politik;
- Komisija je v svojem poročilu iz leta 2020 o uspešnosti na področju znanosti, raziskav in inovacij navedla, da so za pospeševanje tehnološkega razvoja potrebni tudi manj tradicionalni pristopi k regulaciji in politiki, kakršni so regulativni peskovniki;
- regulativni peskovniki so konkretni okviri, ki z zagotavljanjem strukturiranega eksperimentalnega okolja omogočajo, da se v resničnem okolju omogoči preskušanje inovativnih tehnologij, proizvodov, storitev ali pristopov za omejeno časovno obdobje in v omejenem delu sektorja ali področja, in to pod posebnim nadzorom;
- določbe o eksperimentiranju, ki so pravna podlaga za regulativne peskovnike, so opredeljene kot pravne določbe, ki organom, odgovornim za izvajanje in izvrševanje zakonodaje, omogočajo, da so od primera do primera nekoliko bolj »prožni«;
- regulativni peskovniki lahko s proaktivnim regulativnim učenjem omogočijo boljše pravno urejanje, kar regulatorjem omogoča, da pridobijo boljše regulativno znanje in najdejo najboljše načine za pravno urejanje inovacij, kar je lahko še posebej pomembno zaradi prelomnih izzivov, pa tudi pri pripravi novih politik;
- Svet EU opozarja, da morajo regulativni peskovniki in določbe o eksperimentiranju vedno spoštovati in bi morali tudi spodbujati uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter previdnostnega načela;
- posebej je poudarjeno, da je vedno treba med drugim zagotoviti visoko raven varstva državljanov, potrošnikov, zaposlenih, zdravja, podnebja in okolja, pa tudi pravno varnost, finančno stabilnost, enake konkurenčne pogoje in pošteno konkurenco ter spoštovati obstoječe ravni varstva.

4. Kaj je (in kaj ni) regulativni peskovnik

Ker se koncept regulativnega peskovnika pojavlja na zelo različnih področjih, bi bilo smiselno natančno opredeliti, kaj dejansko pomeni in obsega koncept tega instituta in že s tem omejiti, v katerih primerih pride v poštev. Tako je tudi lažje preprečiti, da bi se pod pretvezo tega koncepta odstopalo od sistemskih rešitev na področjih in v primerih, za katere ni upošteven in ustrezen.

Regulativni peskovnik omogoča preizkušanje inovativnih tehnoloških rešitev v resničnem okolju. Glavno gonilo koncepta regulativnega peskovnika je spoznanje, da tradicionalni predpisi in zakonodajni postopki težko dohajajo hitrost razvoja tehnologij.

Gre torej za začasen odstop od zahtev, omejitev ali veljavnih sistemskih rešitev pri uvajanju (testiranju) novih poslovnih modelov, storitev in produktov, ki temeljijo na novih (inovativ-

nih) tehnologijah in jih ni mogoče izvajati v okviru veljavne ureditve, spremembe pa terjajo predhodni test, da se potencialna ureditev optimizira in hkrati izogne vsaj nekaterim tveganjem, ki bi jih lahko prinašale takojšnje sistemske spremembe.

Regulativni peskovniki prvenstveno niso namenjeni zmanjšanju obsega normiranja, nikakor pa ne znižanju ravni standardov varnosti in zaščite. Nasprotno – lahko pomagajo razviti ustrezen pravni okvir in prispevajo k aktivnemu razmisleku, ali so veljavna pravila sploh še ustrezna.

Pogoji, da lahko govorimo o regulativnem peskovniku, so torej novost oziroma inovacija na različnih področjih, pri čemer bi lahko testna ureditev vodila do nove (optimalnejše) sistemske ureditve, začasnost oziroma časovna omejenost ter javni interes oziroma javna korist.

Za regulativni peskovnik so pomembni tudi pričakovanje, da se predvideni učinki novosti preverijo v resničnem okolju in realnem času, celovitost ureditve (zagotovljeno mora biti celovito testiranje novosti in njeno morebitno poznejše pravnosistemsko abstraktno normiranje) ter nadzor.

5. Kako ga (in kako ga ne) nomotehnično urediti

5.1. Hierarhična raven urejanja

Vsi odstopi od sistemov, ki jih urejajo veljavni zakoni, naj bi se uredili s hierarhično enakovrednimi – zakonskimi določbami. Posebno vprašanje je, kako za določen regulativni peskovnik urediti nabor odstopov od različnih vrst predpisov.

5.2. Poimenovanje posameznih določb, delov predpisa

»Določbe o eksperimentiranju« v nacionalnih predpisih ne terjajo uporabe tega istega izraza, ki se zdi tuj, ampak jih poimenujemo glede na njihovo vsebino: na primer določbe o začasnem urejanju, določbe o poskusnem obdobju, dovoljenje za začasni odstop od predpisov ...

5.3. Časovna omejenost

Začasna ureditev področij, ki jih ureja regulativni peskovnik, mora biti izrecno časovno omejena. Pri tem je treba predhodno temeljito razmisliti, kako dolgo naj bo obdobje začasnosti, saj bi morale to obdobje zadoščati za verodostojen rezultat preizkusa, hkrati pa ne sme biti predolgo, tako da bi posledično nadomestilo sistemsko ureditev.

5.4. Normativni načini, s katerimi bi se lahko urejali regulativni peskovniki

Določbe o eksperimentiranju so osnovno orodje za poseganje v pravni okvir, pravna podlaga za regulativne peskovnike. Uporabljene so na različnih ravneh zakonodaje in z različnimi

tehniki. Omogočajo možnost odstopa od splošnega pravnega okvira, glede na svoj namen pa so zelo različne.

Vrste določb o eksperimentiranju so:

1. priporočila za organe javne uprave – predvsem konkretne določbe upravnega prava;
2. podeljevanje nekaterih pristojnosti pristojnim organom;
3. izjeme – večina določb o eksperimentiranju se najpogosteje oblikuje kot izjeme, in sicer:
 - izjeme od prepovedi,
 - izjeme od odobritve (soglasja, dovoljenja),
 - izjeme od zahtev glede dokumentacije oziroma opreme,
 - skupne določbe, ki omogočajo odstop od predpisov.

Predvidijo se lahko bodisi kot specialna ureditev znotraj enega zakona bodisi specialna ureditev, ki terja odstop od več splošnih ureditev.

5.5. Varovalke in posebnosti

Bistvene varovalke in posebnosti, ki jih je treba upoštevati pri normiranju regulativnega peskovnika, so:

- test »inovacije«;
- odobritev;
- obrazložitve z vidika nujnosti in primernosti, kot tudi z vidika zasledovanja vseh njegovih ciljev;
- poseben nadzor;
- spremljanje in ocenjevanje;
- obveznost rednega poročanja;
- transparentnost analiz, ocen in podatkov, ki bi izhajali iz testne ureditve;
- morebitne posledice, če posamezni projekt v okviru regulativnega peskovnika ne doseže ciljev in namenov, zaradi katerih je bil omogočen;
- pregled in ocena učinkov (*ex post*).

5.6. Teža potencialnih posledic

Dobro bi bilo razmišljati o reverzibilnosti tako urejenega začasnega odstopa. Ne glede na nujno časovno omejenost takih odstopov bi že v začetni fazi morali razmišljati tudi o posledicah, ki jih takšni projekti povzročajo med trajanjem in po zaključku, ter se praviloma izogibati trajnim, ireverzibilnim posledicam.

6. Izzivi

Glede na vsa vprašanja, ki se jih prispevek dotika, je mogoče strniti, da so pri urejanju morebitnih regulativnih peskovnikov na pravnosistemski ravni pred pravniki zlasti naslednji izzivi.

6.1. Razmerje do ustavne ureditve

Načelo zakonitosti

Ob pripravah na kakršnekoli »začasne predpise« je treba izhajati iz načela zakonitosti. Začasna ureditev mora biti skladna ne le z zakonodajo EU, ampak tudi z Ustavo Republike Slovenije. Mora biti predvsem taka, da lahko pravnosistemsko postane trajna normativna ureditev.

Ker gre že po definiciji za odstop od načela enakosti, bi morali biti vsi pogoji in vsaj okvirna merila za preizkus določeni v zakonu.

Z vidika načela zakonitosti lahko odstop od predpisa na splošni ravni določi zgolj predpis iste hierarhične ravni, ki določi tudi časovno omejenost, navezavo na dele predpisa, od katerih se odstopa, pogoje ...

Načelo pravne države

Sistemska ureditev načeloma omogoča predvidljivost, koherentnost, preglednost, celovitost predpisov in s tem uresničevanje načela pravne varnosti kot bistvenega elementa načela pravne države, zato je vse morebitne odstopne treba utemeljiti in o njih razmisliti z vseh teh vidikov, vključno z vidika načela jasnosti in določnosti, tako da ni dopuščena arbitrarnost odločujočih pristojnih organov.

Načelo enakosti

Vsem subjektom zadevnega kroga morajo biti ureditev in koristi iz regulativnega peskovnika dostopni pod enakimi pogoji. Normativna začasna ureditev mora kljub izjemam skušati ohraniti načelo enakosti. Ker bi bil subjekt, ki bi opravljal preizkus, v večini primerov v boljšem položaju kot konkurenca, bi bilo dobro razmisliti, da bi moral za uravnoteženje položajev poleg predvidenega posebnega nadzora morda opraviti dodatne obveznosti, ki jih drugi subjekti nimajo (na primer dodatne meritve, poročila, natančnejši pregledi).

6.2. Področja

Nekatera občutljiva področja, kjer gre za delo z ljudmi in še posebej ranljivimi skupinami, niso primerna za normativne preizkuse, z izjemo njihove ugodnejše obravnave.

Tovrstni preizkusi za nekatera področja niso primerni, če bi lahko pomenili neprimerne in ne-sorazmerne posege v človekove pravice, pri čemer je treba posebej skrbno ravnati z ustavnimi kategorijami, ki so predmet posebnega varstva (na primer zdravo življenjsko okolje, kmetijska zemljišča, pitna voda, naravna in kulturna dediščina).

6.3. Razmerje do urejanja *lex specialis*

Skrbno bi bilo treba premisliti o razmerju ter elementih, ki bodisi zblížujejo bodisi ločujejo na eni strani urejanje *lex specialis* ter na drugi strani institut regulativnega peskovnika, določbe o eksperimentiranju, tozadavne izjeme, ki so po svoji naravi seveda posebne, torej specialne, vendar pa se od »klasičnih« specialnih določb vendarle razlikujejo po nekaterih značilnostih (na primer elementi inovacije, njihova neprimernost, da bi postale sistemske).

6.4. Razmerje do Resolucije o normativni dejavnosti in RIA

Mogoče je zaslediti tesno povezavo med regulativnimi peskovniki in oceno učinkov predpisov, ki se v Sloveniji premalo izvaja. Če je namreč narejena dobra ocena učinkov predpisov, bi se lahko že v njej ugotovilo marsikaj, zlasti pri oceni učinkov *ex ante*, kjer se učinki ugotavljajo še pred izvedbo v praksi.

Zato bi mogoče morali vidike instituta regulativnega peskovnika obravnavati skupaj z oceno učinkov predpisov, širše pa vsekakor tudi v razmerju do Resolucije o normativni dejavnosti, ki predvideva številne mehanizme, ki jih je treba upoštevati tudi glede vsebin, ki spadajo na področja, kjer je smotrno (boljšo) normativno ureditev iskati z metodami regulativnih peskovnikov.

7. Med stabilnostjo in prilagajanjem

Temeljni predpogoji za smiselnost in učinkovitost sistemske ureditve regulativnih peskovnikov so stabilno zakonodajno okolje, dolgoročne vizije in politike, sistemske rešitve, analize stanj itd. Napačna uporaba instituta regulativnih peskovnikov bi lahko pomenila tveganje, da bi se z njimi poskusili izogniti rednim zakonodajnim postopkom oziroma postopkom priprave predpisov ter tako med drugim neupravičeno pridobivali konkurenčne prednosti. Vsekakor bi bilo dobro temeljito razmisliti vsaj o nekaterih zgoraj izpostavljenih elementih, sprejeti vsaj nekatera načelna pravnosistemska izhodišča in pripraviti usmeritve za njihovo uporabo v pravnem redu Republike Slovenije.

Neizpodbitno dejstvo je, da ideja prava še kako terja trdnost, zanesljivost, stabilnost in z vsem tem pripomore k predvidljivi pravni realnosti in tako k uresničevanju načela zaupanja v pravo

in pravne varnosti. Res pa je tudi, da okorelost, zastarelost in odtujenost pravnih norm, ki povzročajo nesorazmerno zaostajanje za življenjem okrog nas, po drugi strani pravo oddaljujejo od življenja. Zato bi bilo dobro, da tudi prava ne bi vedno jemali preveč togo in statično ter bi mu vsaj na nekaterih področjih in seveda ob zagotovljenih bistvenih varovalkah aktivno dopustili, da se razvija svetu primerno in dinamično dopušča nove vzorce življenja.

Tudi regulativni peskovnik bi morda kljub zvrhani meri skeptičnosti in nerodnim asociacijam na otroška igrišča ob temeljitih pravnosistemskih premislekih lahko postal eden od kreativnih konceptov, da si pravo in življenje tu in tam prideta še malo bližje. Če smo čisto iskreni, pa je to že zdaj jasna in nedvoumna dolžnost zakonodajalca, ki namreč glede na ustaljeno ustavnosodno prakso nima samo pravice, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo spreminja, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja. Načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem je namreč že danes eno izmed načel pravne države.