

Priprava predpisa in koherentnost pravnega reda

PROF. DR. FRANC GRAD,
Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani

1. Uvod

Začel bom kar s tem, kar sem v enem od uvodov k Nomotehničnim dnevom zapisal o nomotehnikih. Zapisalo se mi je namreč, da je nadvse pomembna pravna veščina, ki so je večji le redki pravniki, ker terja veliko znanja, izkušenj pa tudi posebnega smisla za to delo. V državnih organih se je včasih ta veščina prenašala iz roda v rod, torej prek mentorstva izkušenih kolegov. Tak način prenašanja znanja, ki je zelo preprost, naraven in učinkovit, pa terja strokovno kontinuiteto, ki je naša državna uprava že zdavnaj nima več. Če za predpise sicer lahko rečemo, da njihovo vsebino v glavnem določajo politiki, pravniki pa naj bi določali predvsem njihovo formo, potem je prav nomotehnik najbolj strokoven, s politiko najmanj obremenjen vidik pravniškega dela. Zato ima tu pravnik v svojem sodelovanju s politikom najbolj trdno in zanesljivo pozicijo. Z druge strani pa dobro poznavanje nomotehniške pravniku omogoča, da najde ustrezne oblike in načine pravnega urejanja posamezne problematike. Vse večja dinamika družbenega razvoja hote ali nehoti povzroča vse več normiranja. Novi politični projekti nujno nosijo s seboj potrebo po novi pravni ureditvi, torej po novih pravnih predpisih. Pogosto se dogaja, da želja politikov po čim hitrejših spremembah trči ob upravičene zahteve pravnikov, da se predpisi pripravijo v skladu s pravili pravne stroke, predvsem pa v skladu z ustavo in zakonom.

V predgovoru k drugi, spremenjeni in dopolnjeni izdaji k delu Nomotehnične smernice, ki jih je izdala Služba vlade za zakonodajo, pravi dr. Janez Pogorelec: »Nomotehnik je prej kot veda ali znanost – obrt.« V uvodu k temu delu pa je zapisano: »Vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, skratka dobri predpisi so samo eden od številnih pogojev, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot

pravne države.«¹ Nomotehniko lahko razumemo kot tehniko pisanja in oblikovanja zakonov ter drugih splošnih aktov.² Nedvomno je nomotehnika izredno pomemben del pravotvorne dejavnosti, saj je jasnost in razumljivost pravnih pravil, ki jih vsebuje splošni akt, bistveni pogoj za njegovo ustrezno razlago in učinkovito uporabo.³ Kakovostno izdelani predpisi so nujni pogoj za učinkovitost delovanja države in prava. Pomembni pa so tudi za uresničevanje načela pravne države in drugih z njim povezanih pravnih načel. Predpis mora ustrezati zahtevam pravne tehnike (nomotehnike), sicer je težko razumljiv oziroma dvoumen. To pomeni, da morajo biti pravne norme, ki ga sestavljajo, vsebinsko jasne, nedvoumne. Kot celota morajo biti ustrezno strukturirane in povezane v logično celoto. V nasprotnem otežujejo razlago in izvajanje. To velja tudi za razmerje predpisa do drugih predpisov, ki tvorijo pravni red.

Nomotehnika je torej nadvse pomembna prva izdelave predpisa, vendar je za pripravo dobrega predpisa pomembno še nekaj prvin, ki bi jih lahko skupaj z nomotehniko v opisanem pomenu šteli za nomotehniko v širšem pomenu. Tu bi šlo torej za tehniko pravnoformalne priprave predpisa.

Če torej nomotehniko razumemo širše, je treba šteti med njene zahteve tudi zahtevo po umestitvi predpisa v celotni pravni sistem. Znotraj tega se kaže zlasti troje, namreč:

- potreba po izbiri predpisa, ki je ustrezen za ureditev določenih pravnih razmerij,
- zahteva po tem, da je predpis skladen z višjim predpisom v hierarhiji pravnih aktov, in
- zahteva po tem, da je predpis skladen s predpisi iste ravni.

2. Izbira ustreznega predpisa

2.1. Vrste pravnih aktov

Pravni red neke države tvorijo različni splošni pravni akti, ki imajo v hierarhiji pravnih aktov različno vlogo in različen pomen ter vsebino. Splošne pravne akte namreč sprejemajo različni državni organi, ki imajo v državni organizaciji vsak svoj položaj. Tudi narava teh organov je različna, zato je različen tudi postopek, po katerem sprejemajo splošne pravne akte. Vsi splošni pravni akti tvorijo pravni red, ki mora biti notranje usklajen (koherenten), če naj bo učinkovit. Koherentnost pravnega reda pa je tudi nujni pogoj za uresničevanje načela pravne države. Pravna država zajema vrsto nadaljnjih ustavnih načel oziroma je z njimi povezana.

¹ Služba vlade za zakonodajo, Nomotehnične smernice, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana 2008, str. 15.

² Igličar, A., Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 99.

³ O uporabi prava glej: Pavčnik, M., Teorija prava: prispevek k razumevanju prava, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 310–318.

Nekatera so v naši ustavi izrecno določena (na primer načelo delitve oblasti, legalitetno načelo, prepoved retroaktivnosti, neodvisnost sodstva), druga so izvedena iz ustavnega načela pravne države (zlasti pravna varnost, zaupanje v pravo, jasnost in določnost predpisov, pravna urejenost in s tem predvidljivost delovanja državne oblasti, prepoved čezmernih posegov države – načelo sorazmernosti itd.).

Zato mora imeti predpis kot celota kot tudi vsaka posamična pravna norma, ki ga tvori, ustrezno vlogo v pravnem sistemu v skladu z načelom ustavnosti in zakonitosti. Iz vsega povedanega izhaja hierarhija pravnih aktov (supremacija ustave in zakona), ki jo zagotavlja ustavnosodna kontrola.

Najpomembnejši splošni pravni akt je ustava, ki je v hierarhiji pravnih aktov najvišji pravni akt, ker jo praviloma sprejema od ljudstva izvoljena ustavodajna skupščina oziroma izvoljeno predstavniško telo po posebno zahtevnem postopku. Vloga ustave v pravnem redu zagotavlja, da se ta ustavna pravila uveljavljajo tudi v drugih splošnih pravnih aktih, da so torej izvor in podlaga pravnega urejanja v vseh drugih splošnih aktih, ki tvorijo pravni red poleg ustave.⁴ Ustava je zaradi svojega osrednje vloge in pomena praviloma sprejeta v obliki enega samega pravnega dokumenta, poleg tega (in zato) je zanjo značilna visoka stopnja splošnosti in abstraktnosti. Zato ustava praviloma ne ureja družbenih razmerij do te mere, da bi bila neposredno uresničljiva v praksi, in potrebuje ustrezno razčlenbo v zakonih.

Med ustavo in zakone so umeščene mednarodne pogodbe, ki se po 8. členu ustave uporabljajo neposredno in so zato vir prava v državi. Zakoni in drugi predpisi morajo biti namreč v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, kot tudi s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava. Mednarodne pogodbe dosežejo svojo veljavnost seveda z ratifikacijo v državnem zboru.

Tako kot ustavo tudi zakone sprejema izvoljeno predstavniško telo, kar daje zakonu pečat demokratične odločitve. Zato sta ugled zakonov in njihov pomen v pravnem redu tako visoka, da pomenita temeljno zgradbo pravnega reda. Kot je bilo že večkrat posrečeno rečeno, je ustava srce, zakoni pa ožilje pravnega reda. Drugače kot ustava zakoni urejajo vsebinske sklope družbenih razmerij, torej različna področja družbenega življenja. Zakon torej ureja različna področja družbenega življenja ter pri tem zapoveduje in prepoveduje ravnanje vsakega subjekta, ki se znajde v položaju, ki ga ureja zakon. Pri tem zakon določa pravice in dolžnosti teh subjektov ter s tem pomembno posega v njihov pravni položaj. Zakon je (poleg ustave) najvišji pravni akt in zato tudi podlaga in vir za nižje pravne akte, ki jih izdajajo drugi državni organi.

Vsekakor pa največji del pravnega korpusa tvorijo podzakonski akti z vladno uredbo na čelu, ki so v največji meri izraz zapletenosti sodobnega življenja, kajti tudi zakoni so mnogo

⁴ Glej Kaučič v: Kaučič, Grad, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 32–34.

presplošni, da bi bili praviloma neposredno uresničljivi v življenju, zato terjajo obširno in natančno razčlenitev v aktih, ki jih sprejema izvršilna veja oblasti, natančneje vlada in njena ministrstva. Značilno za te akte je, da urejajo različne tehnične in organizacijske podrobnosti, torej neposredno ne urejajo družbenih razmerij, temveč omogočajo izvrševanje z ustavo in zakoni določene ureditve. Za tako podrobno ureditev namreč zakonodajno telo ni primerno, ker terja ustrezno strokovno znanje. Poleg tega je zaradi podrobnosti in hitrega družbenega razvoja podrobnejšo ureditev treba pogosto spreminjati, kar je organom, ki sprejemajo podzakonske predpise, mnogo lažje kot pa zakonodajnemu telesu.

Drugače od ustave in zakonov so podzakonski predpisi izredno raznovrstni, tako po pravni naravi kot tudi po vsebini ter obliki in nazivu. Skupno jim je le, da zavzemajo v hierarhiji pravnih aktov nižje mesto od zakona in da jih izdajajo drugi organi kot ustavo in zakon. Ti organi so predvsem izvršilnoupравни organi, torej vlada in upravni organi. Tipični podzakonski akti, ki jih izdajajo izvršilnoupравни organi, so uredbe in pravilniki, pojavljajo pa se tudi drugi akti, kot so odredbe, odloki in podobno. Ti akti imajo različno vlogo v hierarhiji podzakonskih aktov tako z vidika pravne veljavnosti kot z vidika organov, ki jih izdajajo.

2.2. Normativna pristojnost

Izbira predpisa je torej omejena z normativnimi pristojnostmi posameznega državnega organa. 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. Različni 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 usklajeno, kar se zagotavlja v okviru hierarhije državnih organov ter z njihovim 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.

Pravno gledano se pristojnosti temeljnih državnih organov ločijo predvsem glede na pravne akte, ki jih sprejemajo. Za razlikovanje teh pristojnosti se uporabljata dve merili, in sicer 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 določeno 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 namreč lahko večkrat pride do tega, da se v okviru ene funkcije (na primer izvršilne) sprejemajo pravni akti, ki po materialni vsebini spadajo v okvir druge funkcije oblasti (na primer zakonodajne). V takem primeru pride do odstopanj od vsebine določene državne funkcije in do poseganja v drugo funkcijo, kar lahko ustvari motnje v razmerjih med temeljnimi državnimi organi in s tem tudi pri izvajanju državne oblasti sploh.

Delitev oblasti med različne državne organe lahko razumemo na dva načina, in sicer kot vertikalno in kot horizontalno delitev oblasti. Prva se nanaša na delitev oblasti med različnimi ravni organiziranosti državne oblasti, druga pa na delitev oblasti med organi na isti ravni. Prva 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 zlasti pomembna in značilna za organiziranost Evropske unije. Horizontalna delitev oblasti se namreč na ustavnopravni ravni kaže kot razmejitev pristojnosti med Unijo in njenimi članicami.

Državni organ lahko sprejema samo tiste predpise, za katere je pristojen. S (širše razumljivega) nomotehničnega vidika pa je izbira ustreznega predpisa lahko precej bolj zapletena, saj izbira predpisa zahteva oceno o tem, kateri predpis je ustrezen za pravno ureditev družbenih razmerij. Ali je vsebina teh razmerij taka, da terja ureditev na ustavni ravni, ker gre za ustavno naravo in vsebino razmerja, torej za ustavno stvarino (*materia constitutionis*), ali ne gre za tako raven, vendar pa je treba pri urejanju pravnega razmerja določiti pravice, obveznosti in odgovornosti, kar zahteva zakonsko ureditev – ali pa navsezadnje ne gre za nič od navedenega, temveč za vprašanja bolj tehnične narave, ki pa jih je treba urediti, da se lahko izvršuje zakon (podzakonski oziroma izvršilni predpisi). Odločitev o tem, kateri predpis bo uredil neka pravna razmerja, je izredno pomembna. Napačna odločitev namreč krši hierarhijo predpisov in ruši ustavno določena razmerja med državnimi organi, zlasti glede njihovih pristojnosti.

2.3. Razsežnost urejanja

Ustava in zakon naj bi urejala le najpomembnejša in razmeroma trajna družbena razmerja.⁵ Razmerje med ustavo in zakonom je eno najbolj zapletenih vprašanj vsebinske usklajenosti pravnega reda in njegove konsistentnosti, zlasti če je ne razumemo zgolj s pravnotehničnega, temveč tudi z vsebinskega vidika. Sodobno pojmovanje tega razmerja sicer daje dovolj načelnih izhodišč, iz katerega izhajajo pravila, ki se jih mora držati zakonodajalec. Kljub temu pa je ta pogosto pred težko nalogo, ko mora ta pravila upoštevati v praksi. Kot najpomembnejši

⁵ Pavčnik, prav tam, str. 232.

akt poleg ustave so namreč zakoni zelo neposredno vsebinsko vezani na ustavo. V praksi pa je obseg vezanosti lahko zelo različen. Nekatera področja zakonskega urejanja se le bežno dotikajo ustavne materije ali pa so ustavne določbe, ki jih vežejo, zelo splošne oziroma načelne. Nekateri zakoni pa so v bistveno večjem obsegu vezani na ustavo, ker ta vsebuje več določb s posameznega področja zakonskega urejanja oziroma trdnejše in bolj zavezujoče okvire za zakonsko urejanje. To velja za mnoge zakone, ki urejajo način izvrševanja ustavnih pravic in temeljnih svoboščin, še bolj pa za zakone, ki urejajo vprašanja s področja državne ureditve.

Vsak zakon je pri pravnem urejanju določenega področja družbenih odnosov vezan na ustavo, ker je podrejen ustavi in mora biti z njo v skladu. Kadar je temeljna ustavna norma dovolj jasna in konkretna, je temu razmeroma lahko ugoditi. Težje je, kadar ustava glede nekega vprašanja določi samo splošno pravilo. Tega se mora zakon držati in se gibati v njegovem okviru, kar pa je lahko včasih zelo težko. Najbolj težavna je vezanost zakona na ustavo, kadar ustava vprašanja, ki naj ga uredi zakon, sploh ne ureja. V tem primeru je zakon vezan na ustavo le glede njenih temeljnih načel, ki se nanašajo na področje zakonskega urejanja.

Če je neka materija urejena v ustavi, gre lahko za popolno ureditev, ki izključuje dodatno zakonsko ureditev, lahko pa gre za delno ureditev, ki dopušča ali celo zahteva še zakonsko ureditev. Slednje velja vselej, kadar ustava določa, da zakon uredi neko materijo oziroma jo lahko uredi drugače. Če tega ustava ne določa, pa je mogoče dvojje, namreč da je dodatno zakonsko urejanje dopustno ali pa ne. Za prvi primer gre, kadar je ustavna ureditev toliko splošna ali nepopolna, da je dodatno zakonsko urejanje nujno za njeno izvajanje. Pač pa bi bila dopolnilna zakonska ureditev nedopustna, kadar bi šlo za vsebino urejanja, ki je že po naravi lahko urejena samo v ustavi (na primer pristojnost državnega organa).

Ne glede na načelo vezanosti zakona na ustavo je v praksi včasih težko določiti obseg in globino zakonskega urejanja, torej mejo, do katere lahko gre zakon pri urejanju vprašanj, ki po vsebini spadajo v ustavno materijo. Pri tem je zakonodajalec omejen tako po obsegu kot tudi po vsebini urejanja. Kadar ustava nalaga ureditev nekega vprašanja z zakonom, je to preprosto, ker je zakon omejen z vsebino ustavnega naročila, čeprav so tudi tu različne možnosti.

Bistveno težje je določiti razsežnosti zakonskega urejanja, kadar ni ustavnega pooblastila za podrobnejšo zakonsko ureditev. Če ustavna ureditev vsebuje neko splošno pravilo, je zakon vezan na vsebino in okvir splošnega pravila, ki ga določa ustava, če pa ustava uredi neko vprašanje sicer delno, vendar pa podrobneje, mora dopolnilna zakonska ureditev upoštevati načela in vsebino ustavne ureditve tako, da tvori z njo skladno in delujočo celoto. Najširši okvir urejanja ima zakonodajalec takrat, kadar ustava nekega pomembnega vprašanja sploh ne ureja, pa vendar to področje družbenega življenja ne more delovati brez pravne ureditve. V takem primeru je zakonodajalec vezan s temeljnimi ustavnimi načeli in splošno ustavno ureditvijo (»duhom ustave«).

V razmerju med zakonom in podzakonskimi akti je treba poudariti, da je ključna točka izbire pravnega urejanja neke zadeve vprašanje, ali gre pri vsebini družbenega razmerja za pravice in dolžnosti pravnih subjektov, kajti to vsebino lahko ureja le zakon. Po ustavi (87. člen) namreč lahko samo zakon določa pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb. V vsakem primeru podzakonski akti temeljijo na nekem višjem predpisu in vsebinsko izhajajo iz njega. Podzakonski akt se lahko izda šele na podlagi uveljavljenega zakona in lahko velja le toliko časa, dokler velja zakon, razen če seveda novi zakon določi drugače. Končno je treba omeniti tudi, da podzakonski akt ne sme urejati vsebine, ki je ne bi smel urejati zakon.⁶

Posebnosti veljajo glede normativne dejavnosti države, ki je članica EU. Slednja se namreč giblje v okviru lastne ustavne ureditve in v okviru pravne ureditve EU. Posledica sta dve vrsti predpisov države, namreč predpisi, ki jih država sprejema izključno v okviru svoje 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 nad-** vse pomembno, za katerega od teh dveh vrst predpisov gre v konkretnem primeru pravnega urejanja. Tudi vsebinska vezanost predpisov države se razlikuje glede na to, ali gre za predpise iz lastne (izključne) pristojnosti ali za izvedbene predpise. Pri izključno državni pristojnosti je vsebinska vezanost zakona naravnana zgolj 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 tudi odvisna od vrste pristojnosti, saj je bistveno večja, kadar gre za akte za izvrševanje uredbe, kot kadar gre za akte za izvrševanje direktive.

3. Skladnost predpisa z drugimi predpisi

3.1. Skladnost s predpisi višje ravni

Načelo pravne države, znotraj njega pa posebno načelo notranje skladnosti in transparentnosti pravnega reda ter pravne varnosti zahteva, da so predpisi med seboj usklajeni. Zahteva po notranji usklajenosti (koherentnosti) pravnega sistema je eden temeljnih pogojev za pravno varnost in predvidljivost pravnega urejanja.

Ker je ustava najvišji pravni akt, morajo biti z njo v skladu vsi nižji pravni akti. Zato ustava v 153. členu določa, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo. V skladu z ustavo pa morajo biti tudi ratificirane mednarodne pogodbe. Tu je tudi

⁶ Več o tem glej: Pavčnik, prav tam, str. 245–248.

določeno, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, kar te mednarodne akte postavlja nad zakon. Podzakonski akti kot hierarhično nižji akti pa morajo biti v skladu ne samo z ustavo, temveč tudi s hierarhično višjimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in zakoni. Hierarhično višje od podzakonskih aktov pa niso samo mednarodne pogodbe, ki jih ratificira državni zbor, temveč tudi druge mednarodne pogodbe, kar pomeni mednarodne pogodbe, ki jih ratificira vlada.⁷

Zahteva po medsebojni skladnosti v naši ureditvi ne izhaja samo iz splošnih pravnih načel, temveč je tudi ustavno določena, in sicer v 153. členu ustave, v okviru poglavja o ustavnosti in zakonitosti, ter v 160. členu, med pristojnostmi ustavnega sodišča. Zahteva po skladnosti nižjih pravnih aktov z višjimi pravnimi akti, z ustavo na čelu, pomeni vsebinsko vezanost nižjega akta po višjem aktu, po kateri nižji akt ne sme urediti ničesar, kar je višji akt pridržal v svoji izključni sferi; ne sme tudi ničesar urediti drugače, kot je določeno v višjem aktu, če pa višji akt nekega vprašanja ne ureja, ga mora nižji akt urediti v skladu z eksplicitno ali implicitno določenimi temeljnimi načeli v višjem aktu.

Ne glede na načelo vezanosti zakona na ustavo je v praksi včasih težko določiti obseg in globino zakonskega urejanja, torej mejo, do katere lahko gre zakon pri urejanju vprašanj, ki po vsebini spadajo v ustavno materijo. Pri tem je zakonodajalec omejen tako po obsegu kot tudi po vsebini urejanja.

Razmerje med ustavo in zakonom na posameznem področju je eno najbolj zapletenih vprašanj vsebinske usklajenosti pravnega reda in njegove konsistentnosti, zlasti če je ne razumemo zgolj s pravnotehničnega, temveč tudi z vsebinskega vidika. Sodobno pojmovanje tega razmerja sicer daje dovolj načelnih izhodišč, iz katerih izhajajo pravila, ki se jih mora držati zakonodajalec. Kljub temu pa je ta pogosto pred težko nalogo, ko mora ta pravila upoštevati v praksi. Kot najpomembnejši akt poleg ustave so namreč zakoni zelo neposredno vsebinsko vezani na ustavo. V praksi pa je obseg vezanosti lahko zelo različen. Nekatera področja zakonskega urejanja so taka, da se le bežno dotikajo ustavne materije ali pa so ustavne določbe, ki jih vežejo, zelo splošne oziroma načelne. Drugi zakoni so v bistveno večjem obsegu vezani na ustavo, ker ustava vsebuje več določb s posameznega področja zakonskega urejanja oziroma trdnješe in bolj zavezujoče okvire za zakonsko urejanje. To velja za mnoge zakone, ki urejajo način izvrševanja ustavnih pravic in temeljnih svoboščin, še bolj pa za zakone, ki urejajo vprašanja s področja državne ureditve.

Ker je temeljni pravni vir državne ureditve ustava, je možnost zakonskega urejanja te materije odvisna predvsem od tega, v kolikšni meri so ta vprašanja urejena že z ustavo in koliko je

⁷ Glej Pavčnik, prav tam.

zaradi tega lahko prostora za zakonsko ureditev. Ureditev nekega vprašanja državne ureditve v ustavi namreč pomeni, da šteje ustavodajalec to za ustavno stvarino, nasprotno pa lahko pomeni, da dovoljuje ureditev v nižjem pravnem aktu. To pa ne drži, kadar je ustavodajalec neko vprašanje uredil popolno oziroma izčrpno, kar izključuje pravno ureditev z drugim splošnim aktom. V takem primeru nadaljnje zakonsko urejanje materije ni mogoče in seveda tudi ni dopustno.

Jasno je, da mora biti vsebina podzakonskega akta v skladu z višjim aktom, za izvrševanje katerega je izdan. To je lahko zakon ali podzakonski akt višjega ranga, vendar pa to ne velja samo za skladnost z aktom, ki ga podzakonski akt izvršuje, temveč mora biti v skladu tudi z drugimi zakoni in akti višjega ranga. Seveda pa mora biti – kot vsak pravni akt – v skladu tudi z ustavo. To zahteva načelo ustavnosti in zakonitosti, določeno v ustavi. Končno je treba omeniti tudi, da podzakonski akt ne sme urejati vsebine, ki je ne bi smel urejati zakon.

Skladnost z aktom višjega ranga v našem primeru pomeni, da podzakonski akt ne more urejati vprašanja, ki ga ni na bolj ali manj splošni ravni uredil že višji akt. To je še posebno občutljivo v razmerju do zakona, saj podzakonski akt ne more določati nobenih novih načel in obveznosti niti pravic, ki niso bile določene že v zakonu. Skladnost podzakonskega akta pa pomeni tudi, da ne more drugače urediti istega vprašanja, kot je urejeno v višjem aktu, temveč ga lahko samo podrobneje ureja v okviru pravne ureditve, kot je določena že v višjem pravnem aktu.

3.2. Skladnost s predpisi iste ravni

Koherentnost pravnega reda ne zahteva samo skladnosti med predpisi različnih ravni v hierarhiji predpisov, temveč tudi skladnost med predpisi na isti ravni. Predpise iste ravni v sistemu hierarhije pravnih predpisov praviloma sprejema isti državni organ, kar v celoti velja za ustavo in zakon, ne pa tudi za podzakonske akte. Toda tudi za podzakonske akte, ki jih sicer sprejemajo različni državni organi, velja temeljna zahteva, da so usklajeni.

Ustava mora biti skladna sama s seboj, ker sicer nenehno vzbuja dvom o tem, kaj zares velja kot ustava, kaj je torej treba uresničiti na podlagi ustave s predpisi nižje ravni in s čim morajo biti nižji predpisi usklajeni. Ker je ustava najvišji pravni akt in jo tudi ustavno sodišče lahko tolmači samo na podlagi nje same, bi bila morebitna notranja neskladnost ustave vrhunski pravni (in politični) problem, katerega obravnava bi močno presegala namen tega sestavka.

V skladu z načeli pravne sistematike in nomotehnike vsak zakon ureja neko področje oziroma del tega področja celovito. Pri tem lahko iz različnih razlogov poseže tudi v zakonsko stvarino, ki jo ureja drug zakon. Formalno je to mogoče, kajti zakon je zakon, in po splošnih pravnih pravilih kasnejši in podrobnejši zakon lahko razveljavi starejšega in splošnejšega. Vendar pa načelo pravne države, znotraj njega pa zlasti načelo transparentnosti in pravne varnosti zah-

tevata, da se zakonska tvarina ureja sistematično in dosledno po sklopih, ki se oblikujejo in sprejemajo kot posamezni zakon. Zato se je treba izogibati poskusom, da se v zakonu ureja zakonska tvarina drugega zakona. Včasih se temu ni mogoče izogniti, vendar je treba tudi v takem primeru poskrbeti, da se to čim prej popravi, ker sicer trpi pravna varnost. To velja še posebno takrat, kadar en zakon posega v zakonsko stvarino več drugih zakonov.

Tudi podzakonski akt mora biti v skladu s podzakonskimi akti iste ravni. Torej mora biti v skladu tudi z istovrstnimi podzakonskimi akti, če ti posegajo v isto vsebino, ker to terja načelo koherentnosti pravnega reda kot celote.

4. Sklep

Če nomotehniko razumemo širše, namreč kot tehniko pravnoformalne priprave predpisa, zajema poleg nomotehnike v ožjem pomenu še nekatere druge pomembne prvine, ki so pomembne za pravno pravilno pripravo predpisa. Gre zlasti za izbiro ustrezne vrste predpisa, za zahtevo po njegovi skladnosti s predpisi višje ravni v hierarhiji pravnih predpisov ter za zahtevo po njegovi skladnosti s predpisi iste ravni. Pri izbiri ustrezne vrste predpisa je treba ugotoviti, kakšna je vsebina družbenega razmerja, ki ga je treba urediti s splošnim pravnim aktom. Od tega sta namreč odvisni tudi vrsta in oblika splošnega pravnega akta oziroma predpisa, ki ga je treba uporabiti. Gre torej za to, ali je torej v konkretnem primeru treba družbeno razmerje urediti z ustavno spremembo, z zakonom ali s podzakonskim aktom. Izbrani predpis mora biti pravno pravilen, torej pravilno umeščen v pravni sistem, kar pomeni, da mora izhajati iz višjega predpisa in biti vsebinsko z njim v skladu, biti pa mora tudi v skladu s predpisi iste ravni. To pomeni, da mora zakon izhajati iz ustave in biti v skladu z ustavo, podzakonski akti pa morajo temeljiti na zakonu, izhajati iz zakona in biti v skladu z zakonom kot tudi z ustavo. Prav tako mora tudi biti ustavna sprememba v skladu z veljavnim ustavnim besedilom, zakon z drugimi zakoni, podzakonski akti pa z drugimi podzakonskimi akti.

*UDK 340.134**Pravni letopis 2012, str. 213–222*

DR. FRANC GRAD

Priprava predpisa in koherentnost pravnega reda

Avtor razpravlja o pravnoformalnih vidikih priprave predpisa, ki poleg nomotehnike v ožjem pomenu zajema še nekatere druge prvine, ki so pomembne za pravno pravilno pripravo predpisa. Gre zlasti za izbiro ustrezne vrste predpisa, za zahtevo po njegovi skladnosti s predpisi višje ravni v hierarhiji pravnih predpisov ter za zahtevo po njegovi skladnosti s predpisi iste ravni. Merilo za izbiro je vsebina družbenega razmerja, ki ga je treba urediti s splošnim pravnim aktom. Izbrani predpis mora biti pravno pravilen, torej na pravilen način umeščen v pravn sistem, kar pomeni, da mora izhajati iz višjega predpisa in biti vsebinsko z njim v skladu, biti pa mora tudi v skladu s predpisi iste ravni. Vse povedano je nujen pogoj za zagotavljanje koherentnosti pravnega reda.

Ključne besede: koherentnost pravnega reda, priprava predpisa, nomotehnika, izbira predpisa, skladnost predpisa

UDK 340.134

Pravni letopis 2012, pp. 213–222

DR. FRANC GRAD

Preparation of a Regulation and Coherence of Legal Order

The author discusses legal aspects of preparing a legal regulation, that besides nomotechnics in the narrow sense includes also some other elements, that are important for legally correct drafting a regulation. It concerns especially proper form of the regulation, accordance with higher level regulations and accordance with regulations of the same level. The criteria for the choice is the content of the social relation that has to be regulated. The chosen form of legal act has to be legally correct, that means it must be properly located in the legal system. Thus it has to derive from the higher regulation and its content has to be in accordance with such regulation and also with regulations of the same level. All this represents essential condition of the realisation of coherence of legal order.

Key words: coherence of legal order, preparation of legal regulation, nomotechnics, choice of proper form of regulation, accordance of the regulation