

Strokovni članek
UDK 340.13

(Z)najti se

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

Povzetek

Pravna varnost je kot sidro, ki ga plovilo vrže v morje – zagotavlja, da ostajamo varni v še tako razburkanih okoliščinah. Pravo naj bi bilo zanesljivo, predvidljivo, določno, jasno in splošno dostopno. Urejalo naj bi naša življenje, vsaj na videz, da bi na ta način ohranjali mir v družbi za vse njene posameznike.

Ključne besede: pravna varnost, odstop, preglednost, red

Orienteering

Abstract

Legal certainty is like an anchor that a vessel throws into the sea – it ensures that we remain safe, even in turbulent circumstances. The law should be reliable, predictable, definite, clear and generally accessible. It should regulate our lives, at least in appearance, in order to maintain peace in society for all its individuals.

Keywords: legal certainty, derogation, transparency, order

1. Uvod

Pravna varnost zahteva ne le, da so predpisi in drugi splošni akti zanesljivi, predvidljivi in lahko razumljivi, jasni, natančni in nedvoumni, ampak tudi, da so javni in dostopni. Ljudje bi morali vedeti, kdaj in kako bo posamezna zakonodaja spremenila ali vplivala na njihov pravni položaj ter ali je bila slednja sprejeta na zakonit način in v skladu z vnaprej predvidenimi postopki.

Zdi se, da nas vsebina ter način in hitrost sprejemanja zakonodaje prehitevajo, da se izgubljam v njenem obsegu in ne dojemamo njenega dosega. Še bolj se zdi, da niti mi, ki smo dejavno vključeni v zagotavljanje pravne varnosti, ne najdemo poti iz gozda vse več pravil in vse manj preglednosti. Pravo postaja labirint, namesto da bi bilo odprto polje nedvoumnosti.

Náš pokojni kolega dr. Šmidovnik je imel celotno zakonodajo urejeno v škatli, podobni predalniku v knjižnicah, no, vsaj nekoč so bili predalniki taki in so knjižnice delovale na način, da si sam odpiral predalnike, označene s črko, ki je označevala ime avtorja. D kot Dostojevski. Pri dr. Šmidovniku je bil v tej (eni!) škatli v abecednem vrstnem redu skrit zaklad – slovenska zakonodaja. Pod »A« je bila tako »amnestija«, pod njo »Zakon o amnestiji«. Pod vsako črko najprej naslov zakona, pod njim morebitne spremembe in dopolnitve ter odločbe Ustavnega sodišča, ki so vplivale na besedilo, sledili so podzakonski predpisi. Ko je katerikoli med njimi prenehal veljati, ga je preprosto prečrtal. Ob vseh navedba številke uradnega lista.

Že dolgo naše zakonodaje ni mogoče shraniti ne v škatlo ne v predalnik. Potrebujemo čezoceanko s številnimi barvastimi kontejnerji, vsak z drugačno vsebino, med njimi pa napeljene lovke, ki kažejo na medsebojno povezavo – zakon, ki ga spreminja, tisti, ki ga dopolnjuje, vsi tisti, ki vplivajo nanj, pa tudi tisti, ki vsebujejo odstop od njega, podzakonski predpisi, odločbe Ustavnega sodišča, direktive, ki jih prenašamo, uredbe, ki jih izvajamo, akti nosilcev javnih pooblastil.

Namesto kontejnerjev imamo registre predpisov, ki mislijo namesto nas. Če jih usvojite, ponudijo pot iz labirinta. A kljub najboljšim namenom ni vedno lahko.

2. Odstop kot izjema

V pravopisu je »odstop« opredeljen kot razlikovanje, odmik od nečesa. Pravno gre za izjemo. Nomotehnične smernice¹ glede izjem, kar odstop pomeni, nedvoumno določajo, da izjema vedno ureja in določa nekaj drugače kakor splošno pravilo, v razmerju do drugih predpisov pa, da je treba izjeme določati posebej skrbno. Vse več odstopov je pravnosistemsko napačno umeščenih (na primer določanje, katere storitve med stavko zagotavljajo zdravstveni delavci, v zakonu, ki ureja zdravniško službo²) in vse manj – kar je v takih primerih edino pravilno – je

¹ Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Nomotehnične smernice, Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018, <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf> (18. 9. 2024), robne št. 134–136.

² Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOP, 203/20 – ZIUPOPdve, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ, 14/23 – odl. US in 84/23 – ZDOsk-1) (drugi odstavek 52. člena): »V času stavke morajo zdravstveni delavci zagotavljati bolnikom nujno medicinsko pomoč, nego in oskrbo.«

noveliranja področnih predpisov. Takšen pristop onemogoča preglednost pravnega reda in s tem ogroža pravno varnost.

Tak primer je poseg Zakona o interventnih ukrepih na področju zdravstva, dela in sociale ter z zdravstvom povezanih vsebin³ v Zakon o zdravstveni dejavnosti:

49. člen
(sistemski nadzor)

Ne glede na prvi in drugi odstavek 82. člena ZZDej sistemski nadzor odredi ministrstvo, pristojno za zdravje.

Zakonodaja se nenehno spreminja, to spreminjanje se dogaja v obliki raznovrstnih aktov, spremembe so raznorodne, v obstoječih registrih jih različno vodijo, povrhu pa se izrazi iz zakonov, ki nikjer niso opredeljeni kot izrazi, na svojstvene načine tihotapijo v izvršilne predpise.

S temi in takimi posegi v predpise postajamo vedno bolj podobni zakonodaji Evropske unije, in sicer tisti njeni temeljni značilnosti, ki nas najbolj spravlja v obup – vsak pravni akt je akt zase, sproti pa poseže še v številne druge, ki so vsebinsko in hierarhično na povsem drugih ravneh.

3. Načelo pravne države v praksi

Načelo pravne države zapoveduje, da predpisi nastajajo in se izvajajo na vnaprej določen način ter da veljajo enako za vse. Ta zavora zakonodajalcu pomeni, da oblast spoštuje veljavno zakonodajo v enaki meri kot državljani. S tem je tesno povezano načelo enakosti pred zakonom – nihče ne sme uživati več kot drugi in nihče ne sme biti imun proti pravnim sankcijam. Poleg tega morata biti uporaba in presoja pravnih pravil nepristranski in dosledni v primerljivih primerih.

Ne samo da pravna država vključuje tako osnovne zahteve o tem, kako naj se pravo izvaja v družbi, vključuje tudi nekatere lastnosti glede značilnosti in vsebine samih zakonov. Predvsem morajo biti zakoni jasni, splošni po obliki, univerzalni po uporabi in vsem poznani. V oddaji

Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o zdravniški službi (Uradni list RS, št. 35/24) (4. člen): »Ne glede na drugi odstavek 52. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPDVE, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ, 14/23 – odl. US in 84/23 – ZDOsk-1) zdravstveni delavci bolnikom v času stavke zagotavljajo zdravstvene storitve v skladu z minimumom delovnega procesa, kot to določa zakon, ki ureja zdravniško službo.«

³ Uradni list RS, št. 136/23 in 35/24 – ZZdrS-J.

Botrstvo na Valu 202⁴ je bilo v enem od prispevkov posrečeno rečeno, da je zakon »posplošena resnica, ki posplošeno ureja okolje«. Poleg tega morajo biti pravne zahteve takšne, da jim ljudje lahko sledijo. Tako bi moral biti zakon razmeroma stabilen in vsebovati določene zahteve, h katerim se lahko ljudje zatekajo, preden ukrepajo, pravne obveznosti pa ne bi smele biti vzpostavljene za nazaj. Poleg tega mora zakon ostati notranje dosleden, v nasprotnem primeru pa mora zagotoviti pravne načine za reševanje nasprotij, ki bi lahko nastala.

Da bi načelo pravne države ne bilo prazno načelo, mora večina ljudi v družbi, vključno s tistimi, katerih poklic je izvajanje prava, verjeti, da noben posameznik ali skupina ne sme biti nad zakonom.

Nekoč je bila končna določba zakonov pedagoška:⁵

»Našemu ministru za ustavotvorno skupščino in izenačevanje zakonov priporočamo, naj razglasi ta zakon, vsem Našim ministrom, naj skrbе za njegovo izvrševanje, oblastvom zapovedujemo, naj postopajo po njem, vsem in vsakomur pa, naj se mu pokoravajo.«

Danes nekateri zakonodajo dojemajo – tako pisatelj Goran Vojnović v enem od Objektivov⁶ – kot ljubeč okras:

»Dlje ko človek živi v tej naši državi, bolj mu postaja jasno, da pri nas zakoni delujejo podobno kot opozorilne table v Angliji, ki ljudi naprošajo, naj ne parkirajo pred vrati garaže, naj se pred prečkanjem ceste ozrejo na desno ali naj v gledališču izklopijo svoje telefone. Naši zakoni so v resnici podobne vrste prošenj, ki jih država prijazno naslavlja na državljane v upanju, da jih bo večina upoštevala. Če jih ne, jih pač ne. Več kot lepo prositi se seveda ne da.

Tako lahko vsaj enkrat na teden v slovenskih časopisih preberete, da obstoječi zakon določeno področje sicer ureja, a da v praksi žal ni zaživel. Kot bi bili zakoni semenčice v epruveti, ki čakajo na oploditev. In ko naposled ugotovimo, da je kršitelj in kršitev zakona vendarle preveč za našo redoljubno dušo, preprosto spišemo nov zakon. Z drugimi besedami ljudi vnovič, tokrat še prijaznejše, naprošamo, naj se lepše vedejo.«

Zakonodaja kot priprošnja.

Koliko med nami nas na primer spoštuje pravila cestnega prometa, vzame račun v trgovini, ne plača mojstrom brez računa? Če mi ne upoštevamo pravil, kako pričakovati to od drugih?

Obstoj in spoštovanje načela pravne države sta v veliki meri stvar miselnosti, tradicije in kulture v družbi. Brez skupne zavezanosti pravni spodobnosti načelo pravne države ni in ne more biti ne smiselno ne učinkovito. Načelo pravne države se konča tam, kjer vera vanj umre.

⁴ Krajnc.

⁵ Člen 96 Zakona o tisku (Uradni list ljubljanske in mariborske oblasti z dne 7. septembra 1925, št. 272/84. Zbirka zakonov, XIII. snopič).

⁶ Vojnović, str. 7.

Volitve imajo za posledico sestavo oblasti, ki si želi delovati v skladu z javnim mnenjem, kar upari s skupnim dobrim. Toda zakoni so napisani v skladu z materialnimi interesi ene same močne skupine in služijo ohranjanju moči te skupine. To kot sistem prikritih privilegijev povzroči dejansko kršitev enakosti pred in pod zakonom. Vsakokratna oblast se pogosto zateka tudi k domnevnomu »izrednemu stanju« in pod krinko zaščite nacionalnih interesov deluje mimo strogih pravil, v »izrednih razmerah«, kar smo nazadnje občutili v obdobju epidemije nalezljive bolezni.

4. (Z)najti se

Kako se potem znajti v tej nepregledni goščavi?

Glede na to, da uradni list izhaja v elektronski obliki in da torej ne gre za gore papirja, listanja in sestavljanja različnih besedil, se sama po sebi ponuja rešitev – zakaj vsakokrat, ko je treba poseči v veljavno zakonodajo, ne sprejmemo oziroma izdamo novega predpisa? Tako bi bilo povsem nedvoumno, da je zadnje objavljeno besedilo tisto, ki je upoštevno, kronološko pa bi bilo v prihodnje tudi jasno, katero pravo je veljalo v določenem trenutku. Z nomotehničnega vidika je mogoče predlaganemu nasprotovati vsaj iz dveh razlogov:

1. Ker ni vedno celoten predpis neustrezen in je treba spremeniti le njegove določene dele oziroma vanj dodati določene vsebine, kako bomo vedeli, kaj je novo? Bi obrazložitev sprememb, kot jo poznamo pri tarifah javnih agencij (40. člen Zakona o javnih agencijah – ZJA⁷), to rešila?
2. Nomotehnika, vsaj celotno poglavje noveliranja, postane brezpredmetna. Kot bi otroku, v tem primeru nomotehniku, vzeli igračo.

Ali pa je rešitev v samoomejevanju, morda v kodifikaciji veljavne zakonodaje? Prenormiramo, podnormiramo, normiramo. Izgubljam se v normah, brez razmisleka in še manj premisleka, morda tudi v strahu, da bi same sebe ujeli za rep.

Kot je bilo in bo še slišati, je pravno državo treba iskati pri sebi. Škatla dr. Šmidovnika je morda tisto, za kar si je treba prizadevati.

Literatura

KRAJNC, Ana (Inštitut za disleksijo). *Botrstvo*, Val 202, 8. 5. 2024.
VOJNOVIĆ, Goran. Ljubek okras. *Objektiv*, 18. 5. 2024.

⁷ Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C.