

Problematika specifičnih nomotehničnih pristopov pri spreminjanju zakonov

mag. Saša Bricelj Podgornik¹

Temeljno pravilo spreminjanja posameznega zakona je, da se ta spreminja na enak način kot je bil sprejet, torej z zakonom o spremembah in dopolnitvah istega zakona. Pri spreminjanju zakona se morajo upoštevati vsa uveljavljena pravila nomotehnike, ob tem pa je seveda treba tudi upoštevati, glede na to, da zakone sprejema Državni zbor kot zakonodajalec, Poslovnik Državnega zbora in njegove določbe glede noveliranja zakonov.

253

Osnovne sestavine predloga novele posameznega zakona so v osnovi enake kot za vsak predlog zakona, poleg teh pa mora vsebovati še navedbo členov zakona, ki se z novelo spreminjajo. Specifika novele vsakega zakona je, da so v postopku obravnave zgolj določbe členov osnovnega zakona, ki so predmet novele, zato se v preostale določbe osnovnega zakona, razen izjemoma, ne sme posegati. Na ta način se po eni strani sili predlagatelja novele k pripravi pravno kar najbolj konsistentnega akta, po drugi strani pa predlagatelj sam z materijo novele vsebinsko zamejuje področje obravnave akta v Državnem zboru. Kot že navedeno se lahko le izjemoma poseže na določbe osnovnega zakona, ki niso predmet novele, in sicer z uskladitvenim amandmajem v sklepni fazi odločanja Državnega zbora, s katerim se odpravljajo nastale neusklajenosti znotraj predloga zakona ali z drugimi zakoni. Osnovni pogoj, ki mora biti izpolnjen pa je, da je do neusklajenosti prišlo z aktivnostjo Državnega zbora, torej ali na seji matičnega delovnega telesa, ali na seji Državnega zbora. O uskladitvenem amandmaju se sicer glasuje tik pred glasovanjem o zakonu kot celoti. Vse navedeno se mora torej upoštevati že v fazi priprave predloga novele – predlagatelj mora biti torej že pri sami pripravi

¹ Državni zbor Republike Slovenije, Zakonodajno-pravna služba.

predloga novele dosleden in rešitve, ki jih predlaga, zaobseči v celoti, na način, da “odpre” vse tiste člene osnovnega zakona, na katere se vsebinska rešitev nanaša oziroma na njih kakorkoli vpliva. Morebitne nedoslednosti predlagatelja namreč kasneje tekom tega zakonodajnega postopka ni več mogoče sanirati. Tako kot mora biti predlagatelj novele precizen in dosleden pri sami pripravi predloga zakona, mora tudi zakonodajalec tekom postopka, ob sodelovanju tudi predlagatelja (kateremu je sicer v interesu, da se predloženo zakonsko besedilo sprejme s čim manj spremembami), paziti na posledice sprejetih amandmajev oziroma spreminjanja posameznih določb novele, saj se mora sprememba posamezne določbe novele odraziti v vseh tistih določbah, ki so z njo povezane oziroma se nanjo navezujejo. Zakonodajalec ima torej v sami sklepni fazi, preden odloča o predlogu novele kot celoti, še možnost, da z uskladitvenim amandmajem odpravi vse, tekom postopka povzročene, neuskklajenosti. Gre torej za neuskklajenosti, ki so bile povzročene s sprejetimi amandmaji v drugi obravnavi na matičnem delovnem telesu ali na plenumu ali pa še kasneje v tretji obravnavi na seji Državnega zbora. Uskladitveni amandma ima posebno težo v zakonodajnem postopku. Če pripravljeni uskladitveni amandma ni sprejet, ali če predlagatelj ne pripravi uskladitvenega amandmaja, potem se sestane matično delovno telo, ki pripravi svoj amandma ali pa predlaga, da se zakon ne sprejme. Če uskladitveni amandma na seji Državnega zbora ni sprejet, ali če Državni zbor sprejme predlog matičnega delovnega telesa, da se predlog zakona ne sprejme, potem je zakonodajni postopek končan. Na kratko torej, če uskladitveni amandma ni sprejet, to v končni fazi pomeni, da zakon pade.

Vse navedeno se mora dosledno upoštevati tudi pri specifičnih pristopih zakonodajnega urejanja posamezne materije, pri t.i. omnibusih, pri katerih se z enim zakonom novelira več drugih zakonov, pri čemer je namen in vsebina takšnega zakona izključno v spremembah drugih zakonov. V kolikor se temu (uveljavljeni nomotehnik in navedenim pravilom poslovnika) ne sledi, lahko to vodi do številnih zapletov tekom postopka, kar se je izkazalo tudi pri še vedno aktualnem Predlogu zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin (v nadaljevanju: Predlog ZPNPPok), ki je v enem samem aktu zgolj tehnično združil preko petdeset novel posameznih zakonov.

V zakonodajni praksi so do določene mere primerljivi načini zakonodajnega urejanja organizacijskih sprememb in s tem povezanega prenašanja pristojnosti že znani. Takšnih primerov je bilo v preteklosti pet. Prvi takšen primer je bil Zakon o spremembah določb zakonov, ki določajo pooblastila in naloge družbenopolitičnih organizacij (Uradni list RS, št. 8/90), pri katerem je že iz samega naslova razvidno, da gre za novelo in dejansko vsak člen novelira en zakon, pri čemer gre zlasti za črtanje “družbenopolitičnih organizacij” in “Socialistične zveze delovnega ljudstva” iz zakonskih besedil. Naslednji je bil Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95 in 44/96 – odločba US), ki ni konkretno posegel v besedila posameznih zakonov, pač pa je prenos upravnih nalog na posamezna

ministrstva uredil glede na njihova delovna področja, in sicer zgolj s taksativno navedbo posameznih zakonov. Tretji primer je Zakon o nadomestitvi indeksa drobnoprodajnih cen z indeksom cen življenjskih potrebščin (Uradni list RS, št. 1/99), ki v enem členu novelira več zakonov, vendar je šlo le za terminološko spremembo, ki jo napoveduje že sam naslov zakona in je s tega vidika zato specifičen. Četrty in peti primer pa sta novejša Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva (Uradni list RS, št. 2/04), ki je z enim členom noveliral osem zakonov z po obsegu manjšimi spremembami (nadomestitev nazivov vladnih služb s pristojnim ministrstvom oziroma njegovo notranjo organizacijsko enoto), ter Zakon o spremembah, dopolnitvah in razveljavitvi določenih zakonov na področju kmetijstva in gozdarstva (Uradni list RS, št. 45/04), pri katerem je tudi že iz naslova razvidno, da gre za noveliranje posameznih zakonov, pri čemer je navedeni zakon z 52. členi v obliki novel posegel v šest zakonov, rešitve pa so sicer predstavljale uskladitev z evropskim pravnim redom, zaradi česar je bil zakon tudi sprejet po nujnem postopku.

V primerjavi z navedenimi pristopi specifičnega zakonodajnega urejanja pa Predlog ZPNPPok, ki je trenutno obtičal v zaključeni drugi obravnavi zakonodajnega postopka, že po obsegu daleč presega vse dosedanje, ki so vsebovali 2. do 52. členov, medtem ko ima Predlog ZPNPPok, ki posega v preko petdeset veljavnih zakonov, trenutno 420. členov, med katerimi pa so besedila nekaterih členov tudi sama po sebi zelo obsežna (npr. 32. člen spreminja oziroma dodaja besedilo 24. členov). Takšna obsežna noveliranja posameznih zakonov v okviru enega zakona, t.i. omnibusa, prav gotovo ne pripomorejo k preglednosti in jasnosti zakonskega besedila in nasploh pravnega sistema, kar posega v ustavno načelo pravne varnosti in s tem pravne države, zato bi bilo treba glede na ustaljeno zakonodajno-tehnično prakso v tem konkretnem primeru pristopiti k urejanju v zakonu predlagane problematike ločeno, v okviru posameznih zakonov. Temu pritrjuje tudi dejstvo, da smo se v Zakonodajno-pravni službi Državnega zbora, poleg vsebinske problematike, soočali s številnimi pravno-tehničnimi izzivi tekom zakonodajnega postopka, ne le pri proučitvi tega predloga zakona, temveč tudi pri drugih, saj je zaradi svoje razsežnosti vplival tudi na potek postopka sprejemanja drugih zakonov.

Eden od problemov oziroma vidikov preobsežnega poseganja v pravni sistem z enim zakonom je časovni vidik. Od priprave Predloga ZPNPPok pa do začetka zakonodajnega postopka je očitno preteklo kar nekaj časa, kar je seveda vplivalo tudi na njegovo ažurnost in pravno sistemsko skladnost. Na področjih, ki so obsežena v Predlogu ZPNPPok je bilo namreč medtem sprejetih kar nekaj novel posameznih zakonov, zato predlagane rešitve pri nekaterih zakonih v celoti ne sledijo veljavni ureditvi oziroma se nekatere predlagane rešitve ustrezno ne vključujejo v veljavno besedilo zakona (npr. Zakon o gozdovih, Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti). Najbolj očiten takšen primer je bila, v okviru Predloga ZPNPPok, predlagana sprememba Zakona o azilu, ki ni več del

veljavnega pravnega sistema, saj je z dnem uveljavitve Zakona o mednarodni zaščiti (dne 4.1.2008) prenehal veljati. Ta in še nekatere nedoslednosti so bile sicer tekom druge obravnave, po mojem mnenju tudi izven okvirov poslovnških določb, sanirane.

Čemu takšna trditev? Zaradi preobsežnega in nedodelanega poseganja Predloga ZPNPPok v pravni sistem se kaže kot problematičen s poslovnškega vidika. Kot že navedeno je ta predlog zakona zgolj tehnično združil preko petdeset novel v okviru enega zakona. Prvi odstavek 1. člena je celo izrecno navajal: "S tem zakonom se s spremembami in dopolnitvami obstoječih zakonov...". Tudi sama sistematika predloga zakona je naravnana na skupek novel, saj je omenjeni 1. člen edina materialna določba tega predloga zakona, vsi ostali členi pa predstavljajo novele posameznih zakonov, ki si sledijo po posameznih področjih, in sicer na način, da je pri posamezni točki določenega področja zapisan naslov zakona, temu pa sledijo členi, ki spreminjajo posamezne določbe tega zakona, torej povsem običajna novela zakona. Nenazadnje je predlagatelj pri pripravi tega predloga zakona sledil določbi poslovnika o obvezni sestavini predloga zakona, ki velja zgolj za novele, in je na koncu dodal še poglavje o členih, ki se spreminjajo. Kako ironično, da je ob vsem tem isti predlagatelj na seji Odbora za lokalno samoupravo zatrjeval, da gre za povsem samostojen predlog zakona in ne zgolj za tehnično sestavo več novel, zaradi česar naj ne bi bilo treba upoštevati, že opisanih, pravil Poslovnika Državnega zbora, ki sicer, glede spreminjanja oziroma poseganja v t.i. "zaprte člene", veljajo za novele. S takšno "razlago" se Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora seveda ne more strinjati, zato smo v okviru svojih pristojnosti tudi na seji Odbora za lokalno samoupravo v zvezi z vloženimi amandmaji večkrat opozorili, da je predlagani zakon specifičen zakon, ki dejansko zgolj tehnično povezuje preko petdeset novel, kar se seveda odraža tudi v zakonodajnem postopku in zato je treba za dopolnjevanje oziroma spreminjanje posameznih določb zakonov znotraj obravnavanega zakona slediti določbam Poslovnika Državnega zbora, ki urejajo postopek spreminjanja novel. V zvezi s tem smo opozorili zlasti na določbo 132. člena Poslovnika Državnega zbora, po kateri se lahko amandmaje vlaga le k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona. Ker naša opozorila niso bila upoštevana, so bili številni amandmaji, po mojem mnenju, sprejeti v nasprotju s Poslovnikom Državnega zbora. Ti amandmaji so namreč posegali tudi v člene, ki niso predmet posameznih novel, nekateri od njih so prinašali celo povsem nove vsebinske rešitve, nekaj pa jih je bilo pripravljenih tudi na podlagi mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, ki smo ga podali po proučitvi predloga zakona z vidika skladnosti z Ustavo in pravnim sistemom ter z zakonodajno-tehničnega vidika in v okviru katerega smo opozorili tudi na številne nedoslednosti predlagatelja. Poleg navedenega so bile nekatere posamezne novele znotraj tega omnibusa zelo podrobne in tudi po vsebini niso vsebovale le materije, ki naj bi bila predmet omnibusa, torej določitev oziroma prenos nalog v pristojnost pokrajin, spet druge pa so posegle le v nekatere določbe posameznega zakona in rešitve niso bile dosledno izpeljane skozi celotno zakonsko besedilo posameznega osnovnega

zakona, s čimer so bile povzročene določene pravne praznine in neskladja, torej takšne neuskklajenosti, ki niso bile povzročene v Državnem zboru in se jih zato tudi ne da odpraviti z uskladitvenim amandmajem ob koncu postopka. Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora pa je v okviru svojih pristojnosti dolžna opozoriti tudi na takšne pomanjkljivosti, kljub temu, da jih tekom postopka ni možno popraviti in je njihova odprava možna šele v novem postopku ob naslednji noveli.

Poleg navedenega je besedilo Predloga ZPNPPok nomotehnično slabo pripravljeno. Iz predlaganega besedila je namreč razvidno, da so predloge novel posameznih zakonov v okviru Predloga ZPNPPok pripravljala ministrstva, vsako na svojem področju, posledica česar so po posameznih področjih uporabljeni različni nomotehnični pristopi, ki prav tako v celoti ne sledijo uveljavljeni nomotehniko, kar vse vodi k še večji nejasnosti predlaganega besedila zakona. Takšni primeri so npr. pavšalna nadomestitev posamezne besede po celotnem zakonu, brez natančne navedbe določbe, v katero se posega; dvojno normiranje (v okviru t.i. skupinskega člena in še posebej v samostojnem členu); napačna umestitev novih členov; nepravilna sklicevanja; spreminjanje celotnega člena z več odstavki, kljub temu, da je dejansko spremenjena le ena beseda v enem odstavku. Očitno je, da so pripravljavci zakonov še premalo seznanjeni z Nomotehničnimi smernicami Službe Vlade za zakonodajo, v katere je bilo prav gotovo vloženo veliko truda in katerih namen je ravno v poenotenju nomotehniko in zagotavljanju določene standardne ravni kakovosti pri pripravi predpisov.

Posebej bi izpostavila tudi obrazložitev Predloga ZPNPPok, podano k posameznim členom, ki večinoma zgolj povzema besedilo člena, v nekaterih primerih pa od njegove vsebine celo odstopa, saj se očitno nanaša na besedilo, ki je bilo kasneje spremenjeno. Na navedeno problematiko smo tudi v svojem mnenju posebej opozorili, saj je skladnost vsebine in obrazložitve predloga zakona nujna. Obrazložitev je namreč sestavni del predloga zakona, pomemben pravni pomen pa ima tudi po sprejetju zakona pri uporabi pravnih institutov in interpretacijskih metod, s katerimi se zakonsko besedilo razlaga. Obrazložitev bi morala pojasniti vsebino in namen posameznih določb ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev. Šele takšna obrazložitev lahko daje vpogled v pravo voljo zakonodajalca ob sprejemu posamezne rešitve, ki jo nenazadnje ugotavlja tudi Ustavno sodišče v postopku presoje skladnosti posameznega zakona z Ustavo, npr. pri presoji očitkov o arbitrarnem ravnanju zakonodajalca, ugotavljanju javnega interesa (npr. Odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-212/93, U-I-106/01, U-I-160/03, U-I-137/03, U-I-36/00).

Kot že omenjeno pa so razsežnosti Predloga ZPNPPok vplivale in še vedno vplivajo tudi na postopek sprejemanja drugih zakonov. Tako so bile nekatere predlagane rešitve v nasprotju z rešitvami novel, ki so bile še v zakonodajnem postopku (npr. novela Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja-ZOFVI-H, novela Zakona o

tujcih-ZTuj-1D, nov Zakon o kmetijstvu-Zkme-1). Kot primer naj izpostavim novelo Zakona o tujcih, ki je isti člen spreminjal na drugačen način, kot je to predvidevala sprememba Zakona o tujcih v okviru Predloga ZPNPPok, ob tem, da bi morala biti po normalnem teku postopka oba zakona sprejeta na isti seji. To bi v končni fazi lahko pripeljalo do absurda, ko bi zakonodajalec hkrati (na isti seji) sprejel za isti člen dve različni rešitvi, torej rešitvi, ki bi se izključevali. Kljub temu, da sta predloga zakona za isto določbo določala različen *vacatio legis* in bi bilo možno uporabiti razlagalno pravilo “*lex posterior derogat legi priori*”, pa ne bi bilo možno ugotoviti resnične volje zakonodajalca, ki bi praktično hkrati z dvema izključujočima si rešitvama spreminjal isti člen. Po opozorilu Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora je bila v izogib opisani situaciji z amandmajem na seji matičnega delovnega telesa iz samostojne novele Zakona o tujcih sporna določba črtana.

Glede na to, da je Predlog ZPNPPok zastal v zaključeni drugi fazi zakonodajnega postopka (tretja obravnava bi morala biti sicer po rednem teku opravljena v mesecu aprilu, vendar Vlada še vedno ni predložila gradiva za tretjo obravnavo), prihajajo v Državni zbor novi in novi predlogi zakonov, ki ne upoštevajo Predloga ZPNPPok istega predlagatelja in ki posegajo in spreminjajo (na drugačen način) tudi iste člene, kot jih vsebuje Predlog ZPNPPok. Takšni so trenutno npr. novela Zakona o varstvu okolja (ZVO-1B), novela Zakona o vodah (ZV-1A). V zvezi z navedenim se zastavlja tudi vprašanje smiselnosti usklajevanja predlogov zakonov, ki so v zakonodajnem postopku s Predlogom ZPNPPok, ki je obtičal v zaključeni drugi obravnavi zakonodajnega postopka, zlasti upošteva dejstvo, da je prenos pristojnosti na pokrajine vsebinsko pogojen z ustanovitvijo pokrajin, kar je v tem trenutku še vedno bodoče negotovo dejstvo in zaradi česar tudi še ni prišlo do njegove tretje obravnave. Predlog ZPNPPok torej povzroča zaplete, čeprav je šele v fazi sprejemanja zakona in seveda ni zagotovila, da bo navsezadnje tudi sprejet in uveljavljen (upoštevati je treba tudi še možnost veta Državnega sveta in zakonodajnega referendum), v primeru njegovega sprejetja pa se upravičeno pojavlja bojazen o posledicah na pravni sistem v tako obsežnem delu, v katerega posega, zlasti zaradi nedodelanosti znotraj posameznih zakonov, v katere posega, in na katere je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora tudi opozorila v svojem mnenju. Menim, da bi si prihranili številne težave tako tekom zakonodajnega postopka kot tudi kasneje, v primeru njegove morebitne uveljavitve, v kolikor bi predlagatelj k obravnavani tematiki pristopil na klasičen nomotehničen način, z novelami posameznih zakonov, upoštevajoč tudi materijo, na katero se navezuje, saj bi bilo možno v času od sprejema zakona, ki bi predstavljal pravno podlago za ustanovitev pokrajin, do njihove dejanske ustanovitve sprejeti novele na vseh področjih, ki so obsežena s predlogom ZPNPPok, zlasti upošteva dejstvo, da lahko tudi redni zakonodajni postopek pripelje do sprejema zakona na eni seji Državnega zbora.

Za uveljavitev istovrstnih sprememb je torej mogoče uporabiti specifične pristope zakonodajnega urejanja, kot so bili v preteklosti že uporabljeni, vendar pa je treba takšen pristop, zaradi jasnosti in preglednosti zakonske ureditve in s tem načela pravne varnosti in pravne države, uporabljati le v strogo omejenem obsegu, izjemoma in restriktivno, v vsebinsko strogo zamejenem okviru in ob podanih utemeljenih razlogih ter seveda ob doslednem upoštevanju uveljavljene nomotehniko in pravil Poslovnika Državnega zbora, ki veljajo za novele.

Do specifičnega nomotehničnega pristopa se je sicer izreklo tudi Ustavno sodišče, in sicer ob presoji Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (odločba US RS, št. U-I-98/95). Glede 1. člena tega zakona, ki je zgolj na splošen način urejal prenos državnih funkcij, ki so jih opravljali organi občin, na pristojne državne organe, je Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost z Ustavo. Državne funkcije namreč obsegajo tako normative pristojnosti (pristojnost urejanja) kot tudi upravne naloge (izvrševanje zakonov in drugih državnih predpisov). Iz odločbe izhaja, da se neskladnost z Ustavo nanaša na prenos normative pristojnosti, ne pa tudi na prenos upravnih nalog, saj je te zakon nadalje podrobneje razdelal v 3. členu na način, da je prenos upravnih nalog na posamezna ministrstva uredil glede na njihova delovna področja, in sicer zgolj s taksativno navedbo posameznih zakonov. Takšno nomotehnično metodo je Ustavno sodišče izrecno presojalo z vidika ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave) ter načela vezanosti uprave na zakon (120. člen Ustave). Navedene ustavne določbe v zvezi z obravnavano zadevo, kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča, zahtevajo jasno razmejitev pristojnosti med državo in občino. Jasna razmejitev je takšna razmejitev, ki državljanom in organom javne uprave (državnim ter občinskim organom) omogoča, da iz zakona za vsako zadevo razberejo, ali je zanjo pristojna država ali občina. Jasna razmejitev omogoča normalno delovanje državnih in občinskih organov in preprečuje pojavljanje kompetenčnih sporov v obsegu, ki prekoračuje razumno (neizogibno) mero. Ustavno sodišče nadalje v odločbi ugotavlja, da “bi bil zakonodajalec lahko pri prevzemu državnih funkcij izbral boljše nomotehnično rešitev (naštevaje posameznih pristojnosti, ki jih prevzame država), vendar obravnavani zakon zaradi nomotehnične rešitve, na kateri temelji, ni v neskladju z Ustavo, saj je pomen pojma “upravna naloga” mogoče dovolj jasno določiti z jezikovno, teleološko in sistematično razlago.” Ustavno sodišče še ugotavlja, da je pri vsakem izmed taksativno navedenih zakonov mogoče z razlago pojma “upravna naloga” razbrati, katere naloge je prevzela država.

Pri specifičnih nomotehničnih pristopih normativnega urejanja materije je torej nomotehnika še posebej tesno zvezana z zakonsko vsebino. To potrjujejo tudi zgoraj opisani primeri t.i. omnibusov, presoja Ustavnega sodišča in tudi še vedno aktualni Predlog ZPNPPok. Nomotehnika ima pomembno vlogo pri zakonodajni aktivnosti nasploh, še zlasti pa pride do izraza pri omnibusih, ko se zakonska materija prepleta po različnih področjih oziroma zakonih. Pomembno namreč prispeva k jasnosti, preglednosti

zakonskega besedila, njegovi konsistentnosti in tudi konsistentnosti celotnega pravnega sistema, kar vse predstavljajo zahteve temeljnega ustavnega načela pravne države po 2. členu Ustave. Posledično pa, v kolikor so izpolnjene navedene zahteve ustavnega načela, nomotehnika navsezadnje doprinese tudi k uporabnosti zakona in njegovi uspešni izvedljivosti v praksi.