

Strokovni članek
UDK 340.134:061.1EU

15 let članstva v Evropski uniji – prehojene (nomotehnične) poti

GORDANA LALIĆ
doktorica pravnih znanosti
Služba Vlade Republike Slovenije
za zakonodajo

KATJA BOŽIČ
magistrica pravnih znanosti
Služba Vlade Republike Slovenije
za zakonodajo

1. O čem, če sploh, govoriti

Petnajst let je relativno kratka doba, v življenju države neznatna, v življenju posameznika petina, šestina njegovega življenja. Odvisno od obdobja, v katerega teh petnajst let pade, tudi z izrazito različnimi učinki.

Paziti je treba, kaj si želimo, ker je že tako, da to tudi dobimo. Evropska unija je bila težko pričakovana. Ob 60-odstotni udeležbi je za pristop k Evropski uniji glasovalo skoraj 90 odstotkov volivcev. Doseženemu cilju – pristopu k Evropski uniji 1. maja 2004 – so v tako imenovanem zlatem obdobju slovenske politike, ki je trajalo do globalne finančne in gospodarske krize leta 2008, sledile nadgradnje v obliki prevzema evra (1. januar 2007), vstopa v schengensko območje (21. december 2007) in predsedovanja Evropski uniji (prva polovica leta 2008) kot prva nova država članica. Vse od takrat je čutiti, kot da živimo krizo pomanjkanja pravih zunanjepolitičnih ciljev.

Morda je čas tik pred volitvami v Evropski parlament primeren, da se ozremo in premislimo, kako močno vpliva Evropska unija (EU) na našo zakonodajo, z njo pa tudi na naša življenja. Brez sprememb meja je Slovenija s pristopom k EU postala večja. Štiri svobode – prosti pretok ljudi, storitev, blaga in kapitala – so ponudile odlične priložnosti in možnosti ter občutno razširile naša obzorja. Brezmejnost, varnost in nabor možnosti (samo)uresničitve. EU je priložnost tudi za majhno državo, da postane del velike razprave.

Drugače od petnajstletnika, ki si lahko privoščijo napake, neumnosti in spodrsrljaje, država članica EU nima na voljo obdobja, v katerem bi ji bilo karkoli oproščeno. Še več, preden to posta-

ne, mora že ravnati v skladu s pravili EU, ne da bi imela zagotovilo, da bo v resnici v dogledni prihodnosti uživala status članice.

Prenos zakonodaje EU v nacionalni pravni red in njegovo prilagajanje ne pomeni prepisovanja zakonodaje EU, saj se je naloge treba lotiti vsebinsko. Prvotni analizi, katere podlaga je dobro poznavanje predpisov (nacionalnih in predpisov EU) in njihovo vsebinsko razumevanje, sledi priprava predpisa, pri kateri je potrebno nomotehnično znanje, sprejetje predpisa in nič manj pomembna faza – izvajanje sprejetega predpisa.

Obveznost držav članic, da delujejo v skladu s pravom EU in uskladijo svoje predpise z njim, bodisi glede prenosa direktiv bodisi glede dolžnosti spoštovanja prava EU, ki se neposredno uporablja, je absolutna. Težnja znotraj EU ni, da bi bila zakonodaja vseh držav članic povsem enaka, temveč le, da se odpravijo tiste razlike, ki onemogočajo ali ovirajo doseg katerega od ciljev, kakor so zapisani v primarni zakonodaji EU.

Sodišče EU je že davno odločilo, da je primarno pravo EU, države članice pa to udejanjajo na vseh ravneh nacionalne ureditve, tudi v ustavi.¹

Danes so stvari videti preproste – spremljaš zakonodajo EU, pravočasno in pravilno se nanjo odzivaš, sodeluješ pri njenem sprejemanju. In vendar ni vse tako samodejno, še manj je bilo pred petnajstimi leti. Prej tavanje v temi, ki je – na našo srečo – vendarle vodilo v pravo smer.

Proces prevajanja in redakcije *acquis communautaire* ter proces usklajevanja nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU sta potekala vzporedno. Od krampa in lopate do današnjega Pravno-informacijskega sistema Republike Slovenije, od prevajanja posamezne direktive, ne da bi vedeli, kam točno jo umestiti in kako jo razumeti, do prevajanja v sklopih in kronološko. Od številnih napak do njihovega skupnega iskanja in odpravljanja s hkratnim širjenjem kroga ljudi, ki so imeli vpogled v posamezno fazo prevoda ali redakcije, do besedila, ki je slovenska različica izvirnega. Od izmišljanja novih izrazov do njihovega ponotranjenja, gradnje baz in prevodov, ki so še danes v rabi.

Opravljen je bilo kolosalno delo, katerega avtorji in dosežki so pozabljeni in nimajo imen. Nanje se s prstom pokaže le takrat, ko se znova in znova iščejo krivci za različno poimenovanje strukturnih enot pravnih aktov EU, drugačno sklicevanje, drugačno navajanje členov, tuje zveneče izrazje. Pravna varnost je ogrožena, so nam očitali. Nepoznavanje nomotehnike,

¹ Sodba Flaminio Costa proti E.N.E.L, 6/64: »Prenos pravic in obveznosti iz notranjega pravnega reda v pravni red Skupnosti, ki so ga izvedle države v skladu z določbami Pogodbe, prinaša tudi dokončno omejitev njihovih suverenih pravic, nad katero ne more prevladati poznejši enostranski akt, ki ni združljiv s konceptom Skupnosti.«

Sodba Fratelli Variola S.p.A. proti Amministrazione Italiana delle Finanze, 34/73: »Neposredna uporaba Uredbe pomeni, da sta njen začetek veljavnosti in njena uporaba neodvisna od kakršnih koli ukrepov za prenos v nacionalno pravo. Države članice so dolžne, da v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz pogodb in ki so jih prevzele z ratifikacijo, ne ovirajo neposredne uporabe, ki je lastna uredbam in drugim pravilom prava Unije.«

so nas grajali. Suverenost, so se pridušali. In vendar se vse, kar s(m)o takrat naredili, uporablja še danes.

Skozi čas so se dogajale spremembe, ne hipne in ne vse hkrati. Spreminjali so se:

- Ustava (3.a, 47., 68. člen): prenos izvrševanja dela suverenih pravic, izročitev državljanov Republike Slovenije, lastninska pravica na nepremičninah,
- Zakon o državni upravi (74. člen): predpisi ministrov za izvrševanje pravnih aktov Evropske unije, naznanilo,
- Zakon o Vladi Republike Slovenije (21. člen): predpisi vlade za izvrševanje pravnih aktov Evropske unije,
- Zakon o prekrških (3. člen): določanje prekrškov in sankcij za kršitev določb pravnih aktov EU, ki se v Republiki Sloveniji uporabljajo neposredno (učinkovite, sorazmerne in odvračilne).

Zaključenemu procesu priprave slovenske jezikovne različice zakonodaje EU je sledil proces prevajanja pomembnejše sodne prakse Sodišča EU. Izbranih 869 sodb v slovenskem jeziku je dostopnih na straneh naše službe. Ne gre le za zanimivo branje; gre za obvezno čtivo, ki vodi k razumevanju odnosa nacionalno pravo–pravo EU, torej k tistemu, kar je nujno potrebno za pripravo boljše zakonodaje.

Decembra bo minilo deset let od uveljavitve Lizbonske pogodbe. Z okrepljeno udeležbo in varstvom državljanov, novo institucionalno ureditvijo ter spremenjenimi postopki odločanja naj bi dosegli večjo učinkovitost in preglednost ter tako zagotovili višjo raven parlamentarnega nadzora in demokratične odgovornosti. Lizbonska pogodba določa tri temeljna načela, in sicer demokratično enakost, predstavniško demokracijo in participativno demokracijo.

Pogodba o Evropski uniji v 50. členu prvič določa uradni postopek, ki ga uporabijo države, če želijo v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami zapustiti EU (izstop).

Glede pravnih aktov, o katerih več v nadaljevanju, je bilo treba na nacionalni ravni pripraviti ustrezne pravne okvire za odziv nanje in njihovo delitev na zakonodajne in nezakonodajne ter na uvedbo novih vrst – delegiranih in izvedbenih.

In če se vrnemo na začetek in zdaj: hkrati z volitvami v Evropski parlament se je iztekel petletni institucionalni in zakonodajni cikel. Evropske volitve prinesejo nova politična razmerja v Evropskem parlamentu in nove voditelje institucij EU, ki izvajajo novo strateško agendo. Njene temeljne prioritete so voditelji držav članic EU že zasnovali na neformalnem vrhu 9. maja 2019 v Sibiu, potrdili pa so jo na junijskem zasedanju Evropskega sveta.

Že nekaj let je ena glavnih prioritet EU krepitev boljše zakonodaje, ki naj izpolnjuje svoj namen, je preprosta za izvajanje, zagotavlja varnost in predvidljivost. Cilj so razumna in realistična pravila, ki se pravilno izvajajo in izvršujejo po vsej EU.

Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje,² ki velja od aprila 2016, je okrepil dialog med tremi institucijami in v zakonodajno aktivnost EU vnesel več transparentnosti, boljše načrtovanje in jasnejše postavljanje zakonodajnih prioritet. Na njegovi podlagi je bila decembra 2017 sprejeta deklaracija predsednikov institucij EU, ki opredeljuje prioritete EU na zakonodajnem področju za čas do volitev v Evropski parlament maja 2019: krepitev varnosti, reforma migracijske politike, razvoj socialne dimenzije EU, zgraditev digitalnega enotnega trga, oblikovanje ambiciozne energetske unije in podnebne politike EU ter okrepitev demokratične legitimnosti EU.

Zavezanost k boljši pripravi zakonodaje temelji na ocenah učinka in Programu Evropske komisije za ustreznost in uspešnost predpisov (REFIT – Commission's Regulatory Fitness and Performance Programme).

2. Nomotehnične smernice

Vse povedano se odraža tudi v nomotehničnih pravilih. Ob izdaji prvih smernic o prenosu zakonodaje EU v nacionalno zakonodajo ni bilo besed, obstajala pa so navodila službe, kako na ustrezen način zagotoviti izvajanje in prenos zakonodaje EU v notranji pravni red. Leta 2008 so navodila v razširjeni obliki dobila svoje mesto v smernicah, s tretjo, dopolnjeno izdajo Nomotehničnih smernic³ pa so napotki še obsežnejši in podrobnejši, da bi bilo delo vsem, ki sodelujejo pri pripravi predpisov, dodatno olajšano.

V drugem delu Nomotehničnih smernic, ki je v celoti namenjen posebnostim pri izvajanju in prenašanju pravnih aktov EU v pravni red Republike Slovenije, ne gre toliko za popolne novosti kot za zapis vsega tistega, kar je zlasti posledica posodobitev in novosti glede na pravni red EU po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ter je bilo bodisi problematizirano bodisi večinoma že dogovorjeno na delovni ravni v okviru konkretnega dela v desetih letih od prejšnje izdaje. Dopolnitve tega dela so torej nabor vsega tistega, kar se je zdelo pomembno in koristno tistim, ki smo aktivno vključeni v postopek priprave predpisov, s katerimi se prenaša ali izvaja pravni red EU. Nekatera sveža priporočila bi se lahko tistim, ki nimajo konkretnega opravka s prenašanjem ali izvajanjem pravnih aktov EU, zdela mestoma dlakocepska, brezpredmetna ali celo odveč, drugim pa bodo morda na novo zapisani pristopi skupaj z ogrođjem iz prejšnje izdaje vendarle pomenili kako drobno koristno rešitev ali namig za nekatere probleme, ki imajo skupni imenovalc v približevanju prava EU in nacionalnega prava.

² Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje.

³ Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Dejstvo je, da je »pravo EU« že 15 let »naše« pravo in da ga sooblikujejo ne le ljudje, zaposleni v institucijah EU, ampak v znatni meri tudi strokovnjaki naše države. Prav tako so »institucije EU« že 15 let »naše« institucije, sodna praksa Sodišča EU pa je že 15 let skupaj s pravnim redom EU pomemben vir za sojenje »naših« sodišč. Republika Slovenija je kot država članica aktivno udeležena v postopku priprave pravnih aktov EU, ki jih sicer sprejemajo institucije EU; te pri delu vodijo njihova nomotehnična pravila, zlasti:

- Skupna praktična navodila Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije za osebe, vključene v pripravo pravnih aktov Evropske unije,
- Medinstitucionalni slogovni priročnik in
- Medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje.

Nomotehnika kot skupek pravil, ki pomagajo pri pripravi predpisov, mora vse to upoštevati, če želi biti učinkovita in koristna tudi pri pripravi predpisov, ki prenašajo ali izvajajo pravne akte EU, kar glede na mestoma drugačna pravila priprave slednjih včasih pomeni iskanje presečnih množic, drugič utemeljevanje trmastih posebnosti.

Drugi del Nomotehničnih smernic je tudi posledica specifičnega načina sprejemanja odločitev v EU, ki zahteva aktivno vlogo normodajalcev držav članic pri pripravi nacionalnih predpisov (ob prenašanju in izvajanju pravnih aktov EU) v okviru nacionalnih nomotehničnih pravil. Nakazani so bistveni poudarki razmerja med nacionalnim pravnim redom in pravnim redom EU z vidika teorije in deloma sodne prakse, posebej pa so poudarjene nekatere posebnosti, ki jih glede na drugačen ustroj pravnega reda EU z vidika nacionalne nomotehnike obravnavamo nekoliko drugače.

V skrbi za čim jasnejšo in poenoteno ureditev različnih nomotehničnih pristopov so v tem delu Nomotehničnih smernic pripravljena priporočila z dodanimi primeri, ki naj bi olajšali pripravo predpisov oziroma pomagali pri razreševanju morebitnih dilem. V nadaljevanju je nakazanih le nekaj vsebinskih poudarkov in novosti iz nove izdaje, ki zaradi svoje večplastnosti marsikdaj terjajo poseben razmislek, vsekakor pa jih je treba brati in razumeti glede na širše sobesedilo Nomotehničnih smernic.

2.1. Pravni akti EU po Lizbonski pogodbi

Okvirno se delijo na zakonodajne in nezakonodajne akte, zadnji pa so glede na vsebino razdeljeni na delegirane in izvedbene. Z uvedbo izvedbenih in delegiranih pravnih aktov EU se je dodatno zameglila razlika med pravnim aktom EU, ki je vsebinsko nov, in tistim, ki posega v veljavne pravne akte EU. Izvedbeni in delegirani pravni akti EU naj bi urejali točno določeno vsebino, vendar pa pogosto, zlasti kar zadeva izvedbene pravne akte EU, več kot le nebitveno spreminjajo oziroma dopolnjujejo zakonodajni akt. Kot zadnjo spremembo osnovnega akta

EU jih v okviru citata v nacionalnem predpisu navajamo, če so po vsebini sprememba. Sicer jih navajamo kot tiste pravne akte EU, ki jih izvajamo ali prenašamo samostojno, zlasti pa se zanesemo na podatke spletišča EUR-Lex.

Pri navajanju njihovih skrajšanih naslovov se vedno navaja tudi vrsta pravnega akta (npr. Uredba 2345/2003/ES, Delegirana uredba 2018/306/EU, Direktiva 2004/23/ES, Izvedbeni sklep 2017/784/EU).

2.2. Za lažje iskanje ...

V Nomotehničnih smernicah je bistveno razširjena vsebina glede iskanja konkretnih pravnih aktov EU. Pri prenašanju in izvajanju pravnih aktov EU je namreč pomembno vedeti, katero besedilo v teh postopkih uporabimo za izhodiščno. Edino veljavno je besedilo, ki je objavljeno v Uradnem listu EU, po spletu pa do njega najlažje dostopamo na spletišču EUR-Lex, kjer je kot njegov glavni vsebinski vir dostopna tudi spletna različica dnevne izdaje Uradnega lista EU.

2.3. Prečiščena besedila, kodifikacija, prenovitev

Dodano je posebno poglavje o pripravi prečiščenega besedila, kodifikaciji in prenovitvi kot instrumentih, ki so na voljo za pripravo čim bolj učinkovite in enostavne zakonodaje, zlasti kadar je ta večkrat ali korenito spremenjena.

2.4. Napake in popravki pravnih aktov EU

Očitno nasprotje med posameznimi jezikovnimi različicami oziroma usklajevanje neskladnosti je treba odpravljati 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. Za sprejetje končne odločitve o pravilni razlagi pa je vsekakor pristojno Sodišče EU, zlasti kadar gre tudi za opredelitev pravilne vsebine uporabljenega pojma.

V času do morebitne spremembe besedila pravnega akta EU velja različica, kakršna je bila objavljena v Uradnem listu EU, pri čemer pa je treba sporno določbo razlagati glede na namen in splošno sistematiko ureditve, katere del je. Zaradi enotne uporabe in enotne razlage prava EU se namreč posamezna jezikovna različica ne sme presojati ločeno, temveč ob upoštevanju njenega namena, ciljev, ki naj bi jih dosegla, in zlasti ob upoštevanju vseh drugih jezikovnih različic.

Pravni akt EU velja, tudi če vsebuje napake, vendar se, če je z razlago mogoče identificirati napako in posledično pravi pomen, ne uporabi v napačni obliki, temveč v pravilni verziji. Splošna dolžnost spoštovati pravo EU vsebuje tudi obveznost neuporabe tistih določb pravnega akta EU (in posledično nacionalnega predpisa, ki takšen akt izvaja ali prenaša), ki bi lahko ovirale enotno uporabo prava EU.

2.5. Določanje sankcij pri izvajanju uredb EU

Z uredbo vlade se lahko določijo prekrški in sankcije zanje tudi za kršitve določb pravnih aktov EU, ki se uporabljajo neposredno (Zakon o prekrških). Z vidika hierarhije predpisov se tako izenačujeta zakon in uredba vlade. Ta določa prekrške in sankcije za kršitve določb pravnih aktov EU, ki se uporabljajo neposredno. Pri tem se uporabljajo instituti, ki so z Zakonom o prekrških sicer rezervirani za zakon (npr. predpisovanje globe v večkratniku ali odstotku, globa v odstotku od letnega prometa in določitev globe za najhujše prekrške v višini trikratnika, obvezen odvzem predmetov in način izvršitve odvzema predmetov, odmera sankcije pod mejo, ki je predpisana, določitev pooblastila za izrekanje globe, ki je višja od najnižje predpisane).

2.6. Določbe, ki jih ne prenašamo in ne izvajamo

Dodano je poglavje o delih pravnih aktov EU, ki jih zaradi njihove narave in vsebine ne prenašamo in ne izvajamo. To so zlasti uvodne izjave, določbe o pristojnosti in delovanju institucij EU, določbe, naslovljene na države članice, ter določbe pravnih aktov EU, ki so naslovljene na posamezne (druge) države članice.

2.7. Naslovi pravnih aktov EU – »dodatki«

V nacionalnih predpisih se naslovi pravnih aktov EU navajajo tako, kot so zapisani v slovenskem besedilu pravnega akta EU, objavljenem v Uradnem listu EU.

Pod naslovom pravnega akta EU so zapisane različne informacije; pri njihovem navajanju v nacionalnih predpisih se:

- dodajo navedbe »kodificirano besedilo«, »kodificirana različica«, »prenovitev«,
- izpustita navedbi »Besedilo velja za EGP«, »notificirano pod dokumentarno številko ...«.

Če je bilo v pravni akt EU, ki se izvaja oziroma prenaša, vsebinsko poseženo (spremembe, dopolnitve, odstopanja), navedek v 1. členu vsebuje tudi besedilo »zadnjič spremenjena z« (v ustreznem spolu in sklonu) in navedbo naslova zadnjega predpisa, kakor je bil objavljen v Uradnem listu EU, čemur v oklepaju sledijo vsi podatki o objavi.

Zadnja sprememba pravnega akta EU je lahko tudi popravek – pri njegovem navajanju izpustimo naslov, saj ta vsebuje naslov pravnega akta EU, ki ga popravlja: za besedilom »zadnjič popravljena s Popravkom« (v ustreznem spolu in sklonu) v oklepaju navedemo le vrsto in številko Uradnega lista EU, v katerem je bil objavljen, ter datum in stran objave.

Če je zadnji poseg pravni akt EU, ki med drugim določa razveljavitev, pa ta še ne učinkuje, je treba v vmesnem času ta pravni akt EU navesti kot zadnji poseg: besedilo »razveljavljena z« (v ustreznem spolu in sklonu) in navedbo naslova zadnjega predpisa, kakor je bil objavljen v Uradnem listu EU, čemur v oklepaju sledijo vsi podatki o objavi.

2.8. »Terminološki most«

Različni pravni akti EU z istega področja za poimenovanje iste vsebine včasih uporabljajo različne izraze. Razlogi za to so zelo različni: napaka, časovna komponenta (pravni akti EU so sprejeti v daljšem obdobju, vsak naslednji pa prejšnjemu izrazoslovju ne sledi dosledno), razvoj strokovnega področja, nedogovorjeno izrazoslovje posamezne stroke in tako dalje. Če lahko na podlagi primerjave jezikovnih različic pravnih aktov EU ugotovimo, da gre za isti izraz, ki pa ima v slovenskih besedilih več pojavnih oblik, lahko v nacionalnem predpisu, s katerim pravne akte EU prenašamo ali izvajamo, tako »nedoslednost« rešimo s tako imenovanim terminološkim mostom. V uvodnih določbah nacionalnega predpisa naštejemo nabor različnih izrazov, uporabljenih v zadevnih pravnih aktih EU, in jasno navedemo, da je vse treba razumeti kot točno določen izraz.

2.9. Posebno sklicevanje na pravne akte EU zaradi različnih strukturnih enot

Pravni akti EU imajo nekatere strukturne enote in upoštevajo nekatera načela, ki jih pri pripravi nacionalnih predpisov ne poznamo. Osnovno vodilo pri pripravi vseh nacionalnih predpisov je uporaba načel nacionalne nomotehnike.

Kar zadeva sklicevanje, velja sklicevanje od manjšega k večjemu, kar je v nacionalnih predpisih, ki prenašajo (oz. izvajajo) pravne akte EU, pomembno zlasti pri uporabi sklica kot tehnike prenosa (oz. izvedbe) (npr. namesto »iz člena 13(4)(c)(ii)« se sklicujemo »iz točke (ii) pod (c) četrtega odstavka 13. člena«).

V sklicu se ohrani poimenovanje naslednjih struktur: členi, odstavki, pododstavki, točke, izjema pa je »alineja«, na katero se v nacionalnih predpisih sklicujemo kot na »alinejo«. Na drugi strani pa se pri sklicevanju način sklicevanja prilagodi nacionalni nomotehniki: »1. člen« (in ne »člen 1«), »prvi odstavek« (in ne »odstavek (1)«), »1. točka« (in ne »točka 1«), pri čemer je izjema na primer »točka (a)«, kjer se pri sklicevanju ohrani tudi oznaka strukture iz pravnih aktov EU, torej zapis v oklepajih (»(a)«).

2.10. Drseče in togo sklicevanje

Med nacionalnimi predpisi in nacionalnimi predpisi, ki prenašajo direktive in izvajajo uredbe, so razlike tudi glede načina sklicevanja. V nacionalnih predpisih je togo sklicevanje na (konkretno) predpise izjema in se praviloma uporablja le v pravni podlagi in prehodnih določbah, drseče sklicevanje pa je pravilo (»pravilnik, ki ureja ...«; »predpis, ki ureja ...«). V nacionalnih predpisih, ki prenašajo direktive in izvajajo uredbe, pa je togo sklicevanje na (konkretno) direktive in uredbe v materialnih določbah način prenosa ali izvajanja, medtem ko je drseče sklicevanje izjema (npr. »uredba EU, ki ureja ...«; »pravni akt EU, ki ureja ...«) in ga praviloma ne uporabljamo za direktive, saj te prenašamo vsebinsko in le redko z neposrednim sklicem.

2.11. Naznanilo

Kadar sta uveljavitev ali začetek uporabe nacionalnega predpisa ali njegovega dela odvisna od uveljavitve ali začetka uporabe pravnega akta EU, ki učinkuje neposredno, se naslovniki nacionalnega predpisa o taki informaciji seznani s posebnim aktom pristojnega ministra – naznanilom, ki se objavi v uradnem listu.

Gre za posledico dopolnitve 74. člena Zakona o državni upravi (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 51/16)) zaradi določitve ustrezne pravne podlage za izdajo aktov ministra, s katerimi je treba na podlagi nacionalnih predpisov (zakona, uredbe) seznanimi javnost s pravnim dejstvom, ob nastanku katerega se pojavijo pravne posledice. Pri prenosu ali izvedbi pravnih aktov EU namreč včasih ni mogoče določiti začetka veljavnosti ali uporabe nacionalnega predpisa, saj je ta odvisen od sprejetja posamezne odločitve institucije EU, na primer Evropske komisije. Za objavo take informacije ni primerno izdati ali sprejeti nobenega od predpisov, ki jih je pred dopolnitvijo določal 74. člen Zakona o državni upravi. Objava informacije namreč le naznani nastanek dejstva, ki prinaša pravne posledice, pri čemer to dejstvo ne nastane iz oblasti in volje ministra. Naznanilo je torej nov akt ministra, ki ni predpis in se uporablja le za objavo informacije, s katero mora minister na podlagi obveznosti, naložene z nacionalnim predpisom, seznanimi javnost.

3. O čem še naprej govoriti?

Načini prenosa in izvedbe pravnih aktov EU z nacionalnimi predpisi po petnajstih letih še vedno nenehno nihajo med teorijo in prakso, predvsem pa je spet in spet neizogibno razumevanje hkratnega sobivanja normativnih nacionalne ravni in ravni EU. Želja po popolnosti in samozadostnosti nacionalnega predpisa (princip »vse na enem mestu«) je že dolgo (najmanj petnajst let) daleč od realnosti. Norma vsekakor ostaja norma s svojo zapovedovalno (oziroma prepovedovalno) naravo, v pomoč naslovnikom predpisa pa se lahko ob predpisih pripravijo

ustrezna navodila, priročniki in podobni nenormativni pripomočki. Tudi v teh razmerjih je edina stalnica stalno spreminjanje – tako institucionalnega ustroja kot arhitekture in z njo narave posameznih pravnih aktov EU (»unifikacijska« narava direktiv, »harmonizacijska« narava uredb).

Izjemno število »normativnih potreb« pomeni hkrati izjemno število različnih pripravljavcev predpisov na ravni EU in na ravni držav članic ter s tem na obeh ravneh tudi nove in nove pristope pri pripravi predpisov. Nomotehnika pri prenašanju in izvajanju pravnih aktov EU zato ostaja živ pripomoček, ki glede na stalno spreminjanje številnih spremenljivk spet in spet išče »presečne množice« ter utemeljuje »trmaste posebnosti« ob srečevanjih dveh pravnih redov – nacionalnega in pravnega reda EU.

Literatura

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. Dostopno na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=sl>> (10. 10. 2019).

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> (10. 10. 2019).

Sodba Flaminio Costa proti E.N.E.L, zadeva 6/64. Dostopno na: <<http://www.pisrs.si/Pis.web/zgodovinskaSodnaPraksaRezultati?letoOd=1955&letoDo=1969>> (10. 10. 2019).

Sodba Fratelli Variola S.p.A. proti Amministrazione Italiana delle Finanze, zadeva 34/73. Dostopno na: <<http://www.pisrs.si/Pis.web/zgodovinskaSodnaPraksaRezultati?letoOd=1970&letoDo=1979>> (10. 10. 2019).