

Poljudni članek
340.134(497.4)

Podporna orodja in dejavnosti nomotehnike

ANAMARIJA PATRICIJA MASTEN,
vodja Sektorja za evropske zadeve
in informatizacijo zakonodajnih
postopkov v Službi Vlade Republike
Slovenije za zakonodajo

1. Uvod

Preden se posvetimo vsebini, ki jo napoveduje naslov prispevka, je treba nekaj besed name-
niti izhodiščem oziroma predpostavkam, ki uokvirjajo vsebino tega prispevka. Že iz naslova
izhaja, da sta predmet izvajanj, ki sledijo v nadaljevanju, dva tematska sklopa. Na eni strani si
bralec obeta odgovore v zvezi s podpornimi orodji, na drugi strani pa aktualne informacije o
nenehno razvijajočih se dejavnostih nomotehnike. A pravi namen tega prispevka in njegova
morebitna koristnost za pripravljavce pravnih besedil se pravzaprav skrivata v povezovanju
obeh sklopov, ki terja, da se navedena sklopa najprej čim bolj celovito zaokrožita, da že na
začetku vemo, o čem, v kolikšnem obsegu in v kakšnem kontekstu bomo sploh govorili.

V zvezi s pojmom *dejavnosti nomotehnike* ni treba izgubljati besed, saj o mnogovrstnosti ak-
tivnosti, ki se izvajajo pod okriljem nomotehnike kot »obrtni pisanja kvalitetnih predpisov«, ¹
zgovorno pričajo že same Nomotehnične smernice. Je pa na tem mestu smiselno spomniti,
da se dejavnosti oziroma načini, kako v praksi doseči cilj jasnih, natančnih, nomotehnično
poenotenih in zaradi tega razumljivih predpisov, ² sčasoma spreminjajo. Pred dvema letoma
je bil eden od prispevkov na nomotehničnih dnevih naslovljen *Ali potrebujemo nomotehniko?*, ³
pri čemer se je večini poslušalcev to vprašanje sprva zdelo bolj retorične narave. Četudi je bilo
na koncu mogoče pritrtilno odgovoriti na postavljeno vprašanje, je razprava med drugim

¹ Nomotehnične smernice, str. 5.

² V prispevku namenjam pozornost samo predpisom, čeprav je obravnavana tematika relevantna za vse akte, ki
se v skladu s 7. členom Zakona o Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno preči-
ščeno besedilo, 102/07, 109/09 in 38/10 – ZUKN) objavljajo v Uradnem listu.

³ Prispevek s tem naslovom je predstavila Marjana Glušič iz Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

pokazala, da je bistvo nomotehnike v nenehnem pretresanju, kako daleč naj gresta poenotenje nomotehničnih rešitev in njihova dosledna uporaba v praksi, kdaj je pravi trenutek, da se nomotehnika odzove na vsakokratne potrebe pripravljavcev predpisov in na morebitne težave z bolj ali manj ustaljenimi rešitvami, in koliko, če sploh, naj se nomotehnika prilagodi izboru pravil, ki jih je praksa že osvojila. A ne glede na pestrost vprašanj, ki jih dejavnosti nomotehnike prinašajo v naš vsakdan, nomotehnika vendarle ostaja v središču naše pozornosti in njeni potrebnosti ne gre oporekati.

Kar zadeva podporna orodja, velja zanje enako kot za nomotehnične smernice: strokovnega obvladanja nomotehnike, ki je nepogrešljiv pogoj za izdelavo »'tehnično' ustreznih pravnih predpisov«,⁴ ne morejo zagotoviti, temveč lahko k temu samo dodatno prispevajo.⁵ Podporna orodja torej razumemo kot enega od instrumentov za pripravo osnutkov oziroma predlogov predpisov. Za namene tega prispevka je ta pojem še nekoliko zožen, saj bodo v nadaljevanju predstavljene ideje in poizkusi, kako (tudi) s pomočjo podpornih orodij *na področju informacijske tehnologije* (v nadaljnjem besedilu: IT- orodja) prispevati k doseganju kakovostnih predpisov, navsezadnje pa tudi olajšati delo pripravljavcem pravnih besedil.

2. Ideja o oblikovanju enotne predloge

Uporaba IT-orodij na področju priprave predpisov pravzaprav sploh ni novost. Ta orodja v širšem smislu namreč zajemajo vsakdanjo uporabo računalnika in različnih programov, ki so nanj naloženi in s pomočjo katerih pripravljamo besedila najrazličnejših vsebin in oblik, jih elektronsko podpisujemo in si jih medsebojno izmenjujemo. Ni dvoma o tem, da nam IT-orodja mnogokrat zagodejo, povrhu vsega še ob nepravem času, res pa je tudi, da nam lajšajo dnevna opravila, saj lahko z njimi pregledneje, hitreje, lažje komuniciramo. Slednjo navedbo navsezadnje potrjuje Slovar slovenskega knjižnega jezika, ki »orodje« pojmuje kot nekaj, »*kar omogoča, olajšuje opravljanje kakega dela, dejavnosti*«.

IT-orodja lahko razumemo tudi v ožjem smislu, zlasti kadar jih opredelimo kot posamične pripomočke, ki jih uporabljamo zato, da bi hitreje, pregledneje, bolj usklajeno in na bolj enovit način izpolnili kakšno konkretno nalogo, ki z vidika celovitega procesa pomeni le korak k zelenemu cilju. Tako razumljena orodja šele v povezavi z drugimi, vsebinsko in tehnično povezanimi orodji privedejo do končnega rezultata.

Eno takih pomagal v procesu priprave predpisov, ki se je zadnja leta precej informatiziral, najbolj reformno z dolgo pričakovano uveljavitvijo t. i. informacijske podpore postopkov

⁴ Nomotehnične smernice, str. 15.

⁵ Več o pravem pomenu nomotehničnih smernic glej: prav tam, str. 15–18.

priprave predpisov (v nadaljnjem besedilu: IPP), je nedvomno enotna predloga, obrazec, vzorec, šablona, tudi *layout* ali *template*, kratka dokumentna podlaga, ki naj bi zapovedovala in zagotavljala enoten način pisanja predpisov. Z enotnim načinom pisanja predpisov je zlasti mišljeno, da se vsi strukturni deli predpisa vedno pišejo na enak in nomotehnično pravilen način.

Ideja o uvedbi enotne predloge je pravzaprav ena od logičnih izpeljav temeljne zamisli informatizacije postopka priprave predpisov, ki je v tem, da dokument od oblikovanja prvega osnutka predpisa (ne glede na to, za katero vrsto predpisa gre) pa vse do objave sprejetega predpisa potuje po točno določeni elektronski poti, da se evidentira v skupni dokumentni zbirki in da za njegovo »obdelavo« veljajo enotna pravila in postopki. To pomeni, da se vse faze, torej od pisanja osnutka do nadaljnjega oblikovanja, usklajevanja, nadgrajevanja, spreminjanja in dopolnjevanja besedila, naslanjajo na izvorni dokument, tj. na predlogo, v katero so vgrajene le tiste možnosti, ki naj bi jih uporabnik v skladu z nomotehničnimi napotki tudi uporabil.

2.1. Tehnična izhodišča

Na Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljnjem besedilu: služba), ki je letos intenzivirala delo pri izdelavi enotne predloge, izhajamo iz stališča, da mora biti enotna predloga takšna, da bo upravičila pomen besede *orodje*. To pomeni, da mora uporabnikom dejansko olajšati pripravo predpisa, ne pa jim naprtiti dodatno breme ali jih celo tako ovirati, da pripravo predpisa odložijo na poznejši čas.

Pri vprašanju, kakšne so tehnične možnosti za uresničitev te ideje, smo v službi ob pomoči informatikov prišli do ugotovitve, da smo glede na obstoječe tehnične možnosti pri izbiranju rešitev relativno omejeni. Večina subjektov, na kakršenkoli način vključenih v oblikovanje predpisov, ki se v svoji dokončni vsebini in obliki izrazijo v elektronsko objavljeni različici Uradnega lista, sicer uporablja v javnem sektorju uveljavljeni program za pisarniško poslovanje Lotus Notes in urejevalnik besedil MS Word, vendar so tudi med temi programi razlike. Ponekod so razlike v verzijah teh programov tako velike, da onemogočajo uporabo nekaterih funkcij, ki jih najnovejše različice že poznajo.⁶ Poleg tega pa obstajajo tudi subjekti, ki teh programov sploh ne uporabljajo. Navedeno kaže, da so tehnična izhodišča izjemno pomemben dejavnik, saj je treba pri pripravi enotne predloge upoštevati tehnične pogoje, ki jih izpolnjuje pretežni del pripravljavcev predpisov. Težko si je namreč zamisliti, da bi lahko kot pogoj za uveljavitev še tako sodobne in uporabniku prijazne enotne predloge zahtevali uvedbo teh-

⁶ Npr. različice programa Word 1997–2003, ki so marsikje še v uporabi, ne podpirajo funkcij, ki jih pozna program Word 2007.

nologije, ki je povsem nova na trgu, s katero ima le malokdo izkušnje in za nakup katere so potrebna precejšnja finančna sredstva.

2.2. Vsebinska izhodišča

Eden od pogojev za izdelavo enotne predloge je usklajeno oziroma enotno stališče do tega, kako se posamezni deli predpisa zapisujejo. Način zapisovanja zajema tako nomotehnične kot oblikovne rešitve (velikost pisave, črkovne vrste, poravnava besedila, razmiki med vrsticami itd.). Če se v zvezi s strukturnimi deli predpisa naslonimo na Nomotehnične smernice, ugotovimo, da se v naši »*nomotehnični praksi [...] uporabljajo zlasti 'deli' (v najboljsežnejših zakonih oziroma zakonikih), kot največja strukturna enota nekega predpisa, za njimi pa (oziroma znotraj njih) poglavja, oddelki, morebitni pododdoddelki in odseki*«. ⁷ Kar zadeva njihovo označevanje, Nomotehnične smernice dopuščajo raznolikost, saj na primer v zvezi z »delom« zakona pravijo, da se »*označi bodisi kot 'prvi (drugi) del', lahko pa tudi z (zaporedno) številko*«. ⁸ V zvezi s poglavji je navedeno, da so »*običajno označena z zaporednimi rimskimi številkami*«. ⁹ Ta odprtost smernic je sicer razumljiva, saj je njihovo vodilo v tem kontekstu omogočiti pravilno sklicevanje na določbe, ki so umeščene v te enote, in zagotoviti, da se številčenje ne poruši. Vendar pa ta svoboda pripelje do pestrosti, ki jo je z uporabo enotne predloge težko preseči. Že hiter pregled po predpisih pokaže, da imamo zelo raznolik nabor pisanja posameznih delov predpisa. V nadaljevanju so navedeni nekateri primeri zapisov poglavja:

I. SPLOŠNE DOLOČBE

I. Splošno

I. poglavje NAČELA

I. poglavje: TEMELJNA NAČELA

II. poglavje – PLOVNE POTI

Tretje poglavje

VELJAVNOST KAZENSKEGA ZAKONIKA

⁷ Glej poglavje Strukturne enote (deli) predpisa, str. 33.

⁸ Prav tam.

⁹ Prav tam.

Dodatno so veljali še različni predpisi,¹⁰ navodila¹¹ in interni akti organov z določbami, katero črkovno vrsto in velikost pisave je treba uporabiti (Times New Roman 12 ali Arial 11 ipd.), in nekaterimi drugimi oblikovnimi pravili. K poenotenju teh pravil naj bi vsaj delno pripomogla nedavno sprejeta Uredba o celostni grafični podobi Vlade Republike Slovenije in drugih organov državne uprave.¹² Vendar že iz njenega naslova izhaja, da je namen te uredbe določiti standarde celostne grafične podobe, ki zavezujejo le izvršilno vejo oblasti, natančneje vlado, ministrstva, organe v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote. Vsekakor bi bilo smiselno, da bi se ob pripravi tovrstnih predpisov dobro preučile tudi prakse drugih državnih organov, zlasti Državnega zbora, navsezadnje pa tudi javnega podjetja Uradni list Republike Slovenije, ki s tehničnega vidika zagotavlja objavljanje predpisov. Načelo jasnosti in določnosti je v primeru omenjene uredbe še toliko bolj pomembno, saj se lahko primeri, kadar je mogoče uporabiti več v predpisu danih alternativ, razumejo tudi tako, da se naslovniki predpisa sami odločijo, katera pravila bodo uporabili pri oblikovanju predpisa. Zato bi bilo koristno, da se na formalni ravni možnosti oziroma pravila, ki jih je treba pri pisanju predpisa upoštevati, čim bolj zožijo in poenotijo. Le tako bo mogoče slediti navedeni temeljni zamisli o informatizaciji celotnega postopka priprave predpisov. Če je namreč že na formalni ravni državnim organom dopuščenih več različnih pristopov, mora tudi enotna predloga omogočiti, da ti organi v skladu z akti, ki jih zavezujejo, pri pisanju predpisov še nadalje uporabljajo različne prakse. To dejansko pomeni, da mora biti predloga povsem »odprta«, s čimer se pravzaprav izgubi ves njen pomen, vsekakor pa ne moremo več govoriti o *enotni* predlogi, temveč kvečjemu o izhodiščni, začetni predlogi, saj se bo po njej oblikovano prvotno besedilo oblikovno spreminjalo glede na faze postopka oziroma glede na postopanja akterjev, ki so v te faze vključeni.

3. Kako daleč smo od enotne predloge

Nekaj težav v zvezi z uvedbo enotne predloge je že bilo nakazanih. Služba je ob upoštevanju navedenih vidikov vendarle poskušala pripraviti vsaj osnovno predlogo, s pomočjo katere bi resorni organi začeli postopek priprave predpisa v IPP. Ideja službe je, da se tovrstna predloga inkorporira v sistem IPP in je tako pripravljavcem predpisov vseskozi dostopna. Naj na tem mestu poudarim, da si služba prizadeva, da bi bile organom na voljo različne vrste predlog, in sicer glede na vrsto predpisa oziroma glede na to, ali se gradivo predloži vladi v obravnavo

¹⁰ Npr. Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07, 35/09 in 58/10), Pravilnik o celostni podobi organov državne uprave (Uradni list RS, št. 46/08, 97/08, 106/08 – popr., 122/08, 48/09 in 58/10).

¹¹ Navodilo za izvajanje določb Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 11 z dne 31. 3. 2010.

¹² Uradni list RS, št. 58/10.

ali ne.¹³ Vključitev predloge v IPP ima tudi to prednost, da v takem primeru ni dvoma, katera predloga naj se uporabi, poleg tega je predlogo enostavno zamenjati z drugo, če bi prišlo do sprememb v aktih, ki določajo (obvezne) sestavine gradiv. Vendar, kot je že bilo omenjeno, nomotehnična pravila niso statična, saj praktična spoznanja in izkušnje pri pripravi predpisov odpirajo pot razvoju nomotehnike. Zato se takoj postavi vprašanje, ali naj se predloga spremeni vsakič, ko pride do sprememb, kako pomembne morajo biti spremembe in odstopanja, da se predloga posodobi, oziroma ali naj se uveljavitev nove predloge veže na izdajo prenovljenih nomotehničnih smernic in drugih aktov, ki določajo pravila pisanja in urejevanja dokumentov. Tega vprašanja ni mogoče zanemariti, saj je usklajevanje predloge s takšnimi ali drugačnimi pravili oziroma smernicami zelo pomembno zlasti takrat, kadar praksa, ki že uporablja nove rešitve, precej odstopa od zapisanega.

Trenutna predloga, ki je še v testni fazi, se za zdaj omejuje na gradivo vlade, kot je določeno s Poslovnikom Vlade Republike Slovenije.¹⁴ Sestavne dele tega gradiva podrobneje določa Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10 – Gradivo vlade. V delu, ki se nanaša na besedilo členov predpisa, predloga sloni na slogih, kar pomeni, da bi moral vsak uporabnik besedilo, ki ga piše, slogovno urediti (bodisi hkrati z nastajanjem besedila bodisi pozneje). Ob upoštevanju časovnih in drugih pritiskov, ki so kljub sprejetju Resolucije o normativni dejavnosti¹⁵ stalnica pri pripravi predpisov, ni mogoče pričakovati, da bo vsa pozornost pripravljavcev predpisov usmerjena v slogovno urejanje predpisa in njegovo zunanjo obliko. Služba se srečuje celo s primeri, ko v predlogu predpisa niso upoštevane niti najosnovnejše nomotehnične zapovedi, ki naj bi jih poznal tudi prava neveščni udeleženec postopka priprave predpisa. Takšne so torej današnje razmere, in to kljub dejstvu, da so Nomotehnične smernice že dalj časa na voljo ne samo v papirni, temveč tudi v elektronski obliki.

Ena od pomanjkljivosti enostavne Wordove predloge, ki sloni na slogih, je tudi to, da uporaba slogov ni avtomatična, temveč jih je treba izbirati ročno. To je neprijetno opravilo, ki povzroča zahteva čas. Naše izkušnje tudi kažejo, da se pri prenosih vsebine iz enega dokumenta v drugega ali pri združevanju več dokumentov nekateri deli besedila, zlasti avtomatično oštevilčeni in neobičajno zapisani (na primer tabele), porušijo in jih je treba ročno popravljati. Poleg tega slogov ni mogoče popolnoma omejiti samo na tiste, ki so relevantni za predpis (npr. slog za »člen«, ki bi temeljil na prednastavljenih pravilih za pisanje člena), saj so nekateri Wordovi slogi in pravila taki, da jih preprosto ni mogoče izključiti (npr. slog »navaden«). Kakor hitro pa lahko uporabnik izbere še kaj drugega kot le prednastavljene slogove za posamezne strukturne enote predpisa, grozi nevarnost neupoštevanja postavljenih usmeritev. Pri tem ni zanemarljivo

¹³ V Republiki Avstriji poznajo 65 tekstovnih predlog in 11 predlog za vključevanje najrazličnejših ilustracij.

¹⁴ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07 in 32/10.

¹⁵ Uradni list RS, št. 95/09.

niti dejstvo, da so za vsakršno omejevanje slogov potrebni dodatno programiranje, velika angažiranost informatikov, preverjanje predlaganih rešitev itd., pri čemer sploh ni nujno, da bo končen rezultat takšen, kot si ga želimo. Nadalje se ne smejo spregledati situacije, ko noveliranje predpisa poteka v času, ko je nomotehnična usmeritev že ubrala nekoliko drugačno pot od tiste v osnovnem predpisu. Tudi v tem pogledu predloga ne bi mogla rešiti nekompatibilnosti med obstoječim besedilom predpisa in novelo v pripravi, razen če bi novela korenito posegla na vsa neskladna mesta, kar pa bi skoraj gotovo zahtevalo izdajo povsem novega predpisa.

Nemara največja težava predloge, s pomočjo katere bi uporabnik bolj dosledno uporabljal ne samo oblikovna pravila, temveč predvsem ustaljene nomotehnične rešitve, pa tiči v spoznanju, da ključnih subjektov (ministrstev) ni mogoče prisiliti v uporabo teh rešitev. Tukaj spet trčimo ob ugotovitev, da *»smernice ne vežejo v smislu, da nikoli ničesar ne bi smelo biti rešeno in v praksi urejeno drugače, kot je v njih priporočeno«*.¹⁶

4. Sklep

Dosedanji testni poizkusi poenotenja s pomočjo predloge nakazujejo, da je s trenutnim znanjem in obstoječimi tehničnimi možnostmi mogoče doseči le delno *oblikovno* poenotenje, pa še to pod pogojem, da bodo za najširši krog subjektov, vključenih v postopek priprave predpisov, veljala natančno določena in jasna pravila. Pot do predloge, v katero bo uvrščena tudi nomotehnika ali vsaj njene najbolj stabilne rešitve, in sicer na način, ki bo pripravljavca pri pisanju predpisa spodbujal k upoštevanju priporočenih rešitev oziroma opominjal na morebitna odstopanja do teh rešitev, je torej še dolga. Za uresničitev tega cilja je namreč treba implementirati takšna IT-orodja in aplikacije, ki bodo znala prepoznati tudi (vsebinske) napotke, ki jih potrebuje uporabnik pri pisanju pravnega besedila.

Preliminarno raziskovanje, kako se s tovrstnimi dilemami soočajo druge države, zlasti države članice EU, ki so takšne ali podobne sisteme že vpeljale, je samo potrdilo domnevo službe, da je za doseg tega cilja potrebnih veliko majhnih korakov, ki so sestavni del zahtevnih in dolgotrajnih projektov na državni ravni. Poleg tega tudi v državah, kjer temu že dolga leta namenjajo veliko pozornosti in precejšnja finančna sredstva, uveljavljeni sistemi niso popolni, saj IT-orodja ne morejo v celoti nadomestiti človeških zmogljivosti. Zato so ob uvedbi takih orodij vedno potrebna dodatna izobraževanja in usposabljanja, da o priročnikih¹⁷ za uporabo teh orodij sploh ne govorimo. Da bi se približali najoptimalnejšim rešitvam, je potrebno ne-

¹⁶ Nomotehnične smernice, str. 16.

¹⁷ V Republiki Avstriji je priročnik za uporabo predloge, *Richtlinien für die Verarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten (Layout-Richtlinien)*, skoraj tako obsežen kot njihove nomotehnične smernice, *Handbuch der Rechtsetzungstechnik (Legistische Richtlinie)*.

nežno in poglobljeno razčlenjevanje, preučevanje in spremljanje tako razvoja IT-orodij na eni strani kot spreminjajočih se nomotehničnih praks na drugi strani. Glede na razsežnosti tovrstnih projektov ni mogoče pričakovati, da bi lahko državnim organom že v kratkem ponudili do podrobnosti domišljeno enotno predlogo, h kateri stremimo. Da pa bi na tem področju vendarle naredili korak naprej, si služba prizadeva, da bi se z eno od prihajajočih nadgraditvenih različic IPP v sistem vpeljala vsaj predloga gradiva vlade, ki bi vključevala oboje: spremni dopis in jedro gradiva. Predloga bi bila torej preslikava oziroma zbir vseh sestavnih delov gradiva, ki so z navodilom generalnega sekretarja vlade že določeni. Iz prej navedenih razlogov bi bila omogočena neomejeno spreminjanje in obdelava besedila, temelječega na takšni predlogi. Četudi je na tak način pripravljavcem predpisov na voljo pravzaprav vse, kar ponuja urejevalnik besedil Word, vendarle upamo, da prevelikih odmikov od ponujenih sestavin obrazcev in njihovih zapisov ne bo.

Viri in literatura

Handbuch der Rechtssetzungstechnik (Legistische Richtlinien 1990). Dostopno prek:

<<http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=1656>>

Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10 – Gradivo vlade z dne 26. 5. 2010.

Navodilo za izvajanje določb Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 11 z dne 31. 3. 2010.

Nomotehnične smernice, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2008.

Pravilnik o celostni podobi organov državne uprave (Uradni list RS, št. 46/08, 97/08, 106/08 – popr., 122/08, 48/09 in 58/10).

Uredba o celostni grafični podobi Vlade Republike Slovenije in drugih organov državne uprave (Uradni list RS, št. 58/10).

Richtlinien für die Verarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten (Layout-Richtlinien). Dostopno prek: <<http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=1649>> (9. 5. 2010).

Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07, 35/09 in 58/10).

Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije (ZUL) (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 109/09 in 38/10 – ZUKN).