



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## RADIONICA “Različiti pristupi izradi zakonodavstva u zemljama članicama EU”

Hotel Regent Esplanade, Zagreb  
9. svibnja 2011.

### *Unaprijeđenje izrade zakonodavstva - dugoročni izazov*

mag. Edward Donelan, odvjetnik (Kings Inns, Dublin, Middle Temple, London, viši savjetnik  
za regulatornu reformu, regulatorno upravljanje (SIGMA OECD/EU)

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## Kontekst

- 20 godina regulatorne reforme te pomak od vlade prema tržištu naglo obustavljeni
- Lisabonska strategija, koja je uključivala točku političkog programa o boljem reguliranju (pametna regulativa) - poluzadovoljavajući napredak
- Usmjerenost prema utvrđivanju administrativnih troškova i opterećenja oduzelo je resurse za poboljšanje kvalitete zakona
- Hrvatski pristup Europskoj uniji zahtijevat će pomak od statusa kandidatkinje do postajanja punopravnom članicom

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE

## 7 pitanja

- Što su učinkoviti zakoni?
- Koja su načela izrade učinkovitih zakona?
- Koji su općeniti pristupi izradi nacrtu zakona širom svijeta?
- Koji su pokazatelji kvalitete: proizvod i proces?
- Što predstavlja dobre kapacitete za izradu nacrtu zakona?
- Kako ih stvoriti?
- Kakva je metodologija radionica?

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE

## Što su učinkoviti zakoni?

- Učinkoviti zakoni:
  - Postižu svoj zakonodavni mandat
  - Djeluju na nužnim razinama odgovornosti, transparentnosti, proporcionalnosti i pravednosti
  - Djeluju na pravim razinama stručnosti u cilju njihove provedbe (npr. stručni regulatori)

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## Koja su načela boljeg reguliranja

- Nužnost
- Proporcionalnost
- Supsidijarnost
- Transparentnost
- Odgovornost
- Dostupnost
- Jednostavnost

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## Dva opća pristupa izradi zakonodavstva

- **Rimsko pravo**
  - Isti dužnosnici često formuliraju politiku kao nacrt zakona
  - Različit pristup preispitivanju kvalitete
  - Različiti pojmovi, različite tradicije - mit ili stvarnost
- **Opće englesko pravo**
  - Specijalizirani pravници
  - Jasno razgraničenje između formuliranja politike i izrade nacrta zakona

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE

## Zajednička obilježja

- Formuliranje politike i izrada nacrtu zakona”pojmovno razdvojeni”
- Korištenje sredstava koja osnažuju politiku
  - Procjena utjecaja
  - Savjetovanje
  - Pojednostavljenje
- Jasnoća
- Suvislost
- Dosljednost
- Pridržavanje ustavnog zakona, općih pravnih načela te međunarodnog prava (posebno normi EU-a)

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE

## Razlikovni čimbenici

- Politika i izrada nacrtu zakona su “posve” različiti
- Specijalizirani pravnici (nemaju nacionalno ili međunarodno priznate kvalifikacije, monopol )
- Tijela za ocjenjivanje u zemljama u kojima se primjenjuje rimsko pravo
  - Zakonodavno vijeće (Češka i Slovačka)
  - Javni pravobranitelj (Estonija)
  - Suci (Švedska)
  - Conseil D'état (Francuska, Italija, Belgija)
- Opće englesko pravo – konzultacije umjesto formalnog ocjenjivanja

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## Pokazatelji kvalitete - (proizvod)

- Jasnoća
- Suvislost
- Dosljednost
- Primjenjivost
- Provedivost
- Ispunjenje političkih programa

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## Pokazatelji kvalitete (proces)

- Dosljednost u stilu i pristupu kod ministarstava i agencija
- Dobar program obuke za početnike
- Kontinuirano obrazovanje
- Dobro upravljanje znanjem
- IT
- Priručnici o postupku, vodiči za stil (redovite recenzije)

© OECD



SIGMA

 Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE


## Što predstavlja dobre kapacitete za izradu zakonodavstva

Dostatno obučeni djelatnici kako bi ispunili sve opravdane potrebe Vlade u pogledu izrade zakonodavstva

### Što podrazumijevam pod?

- Dostatno
- obučeni
- djelatnici
- u svrhu ispunjenja
- svih opravdanih potreba Vlade za izradom nacrtu zakona

© OECD



SIGMA

 Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE


## Izazov - kako stvoriti kapacitete

Prvi korak – priprema izvještaja o stanju:

Što?

Izvještaj o stanju je potreban kako bi se utvrdila vizija za budućnost, ocijenilo trenutno stanje te preispitalo opcije djelovanja

Tko?

- Kolegijalno ocjenjivanje od strane međunarodnog tijela
- Ocjena od strane konzultanata
- Samoocjenjivanje

Kako?

- Proučiti proces
- Usporediti s drugim procesima
- Utvrditi poboljšanja poput potrebe za obukom
- Poduzeti akcije u cilju poboljšanja

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## Objašnjenje metodologije radionica

Na današnjoj ćemo radionici razmotriti:

- Globalno stajalište o izradi nacrtu zakona
- Hrvatsko stajalište o izradi nacrtu zakona
- Izrada nacrtu zakona sa stajališta rimskog prava
- Stajalište Europske komisije
- Izrada nacrtu zakona sa stajališta općeg engleskog prava
- Rasprava o tome što će funkcionirati u Hrvatskoj te kako organizirati sljedeće dvije radionice koje bi Hrvatskoj pružile maksimalnu korist

© OECD



SIGMA

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



## Zaključci

- Interaktivna radionica omogućuje sudionicima da otvoreno rasprave o slabostima i prednostima vlastitog i ostalih sustava
- Prezentacije nude pregled drugih sustava
- Moja prezentacija je ponudila:
  - uvid u glavne pristupe izradi nacrtu zakona
  - neke pokazatelje za ocjenjivanje kapaciteta za izradu nacrtu zakona (proces i proizvod)
  - neke ideje o stvaranju kapaciteta
  - neke ideje o tome kako se može suočiti s izazovom stvaranja kapaciteta

© OECD



**SIGMA**

Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne,  
financée principalement par l'UE



**IZVJEŠĆIVANJE OD STRANE KOMISIJE PREMA EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU TE ODBORU REGIJA: Pametno  
reguliranje u Europskoj Uniji/ Smart Regulation in the European Union/ COM(2010)543 (8  
October 2010)**

Web-stranica Europske komisije za bolje reguliranje /European Commission Better Regulation/  
[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index.en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.htm)

*Regulatory Management Capacities SIGMA Paper No 42* [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

*Regulatory Quality in Europe*, Radaelli and De Francesco, Manchester 2007,

*Cases and Materials on Legislation Statutes and the Creation of Public Policy* William N Eskridge  
American Case Book Series West Publishers 1988

*The Irish Statute Book A guide to Irish Legislation*, Brian Hunt First Law Dublin 2007

*Legislation*, David Miers and Alan Page Sweet and Maxwell 1982

*Legislative Drafting*, [G.C. Thornton](#), [Butterworths](#)

*Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*, [Tobias A. Dorsey](#)

*Legal, Legislative, And Rule Drafting in Plain English*, [Robert J. Martineau](#), [Michael B. Salerno](#)