



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Izrada zakonodavstva u Nizozemskoj i zemljama koje primjenjuju rimsko pravo

Hrvatska – radionica, svibanj
2011.

Prof. dr. Wim Voermans

Leiden University, European Academy for Law and Legislation, the Hague, the Netherlands

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



1. Izrada zakona: tradicija rimskog prava

- **Zemlje rimskog prava: zakoni kao primarni izvor prava**
- U demokracijama predstavnici naroda sudjeluju u zakonodavstvu (parlamenti)
- **Zakonodavno tijelo**
 - **Predstavnička skupština**
 - **Ovlast stvaranja, izmjenjivanja i ratificiranja zakona**

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Izrada zakona: kvaliteta zakona

- Zakonodavna odgovornost modernih demokracija se povećala
 - **Velika količina, legisferitis?,**
 - **Ugrožena učinkovitost, konzistentnost, razumljivost**
- Upitna kvaliteta zakona

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Čuvanje kvalitete

- Postupci
 - **Provjera putem (polu-) nezavisnih tijela** (suci, državna vijeća, itd.)
 - **Ex ante kontrole** (RIA, itd.)
 - **Provjera podzakonskih propisa** (prethodno ispitivanje)
- Sadržaj: kvaliteta zakona

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Kvaliteta zakona

- Kvaliteta zakona je relativan pojam: zavisi od funkcija koje dodjeljujete zakonima

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Funkcije zakona

- **Ustavna** (osnova i okvir za rad vlade – vladavina prava)
- **Instrumentalna** (instrument za postizanje ciljeva)
- **Politička** (mehanizam za postizanje kompromisa između različitih interesa)
- **Birokratska** (okvir za rad birokracije)
- **Demokratska** (kanal za sudjelovanje javnosti)
- **Simbolička** (aureola mjerodavnosti – legitimnost)

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Nizozemski kriteriji kvalitete

- A. Zakonitost (intra vires i bez sukoba) i ostvarenje temeljnih načela pravde
- B. Učinkovitost i korisnost
- C. Supsidijarnost i proporcionalnost
- D. Primjenjivost & provedivost
- E. Koordinacija
- F. Jednostavnost, jasnoća i razumljivost

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Nizozemske direktive za izradu zakona

- Dio opće politike kvalitete zakona
- Nizozemske direktive za izradu zakona iz 1992.
 - ‘Preporuke za propise’
 - 347 smjernica (u stvari i 50 više)
 - Primjena kriterija kvalitete zakona
 - Veliki broj predložaka odredbi, primjera, objašnjenja
 - Dinamički dokument u stalnom nastajanju listopad 2004.
 - 6. revizija
 - Uključuje iskustva i najbolju praksu
- Obvezujuće za državne službenike koji rade u ministarstvima, ne za parlament

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Nizozemski instrumenti

- Politike kvalitete – projekti (pojednostavljanje, poboljšanje kvalitete, usklađenost)
- Priručnici za izradu zakona
- Protokoli
- Ispitivanja (ex ante)
- Središnja provjera – Ministarstvo pravosuđa
- Tehnologija (IT) i obuka

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Organizacija nizozemskog zakonodavnog procesa

- Zakonodavstvo u Nizozemskoj: instrumenti
 - Akt parlamenta (temeljem prijedloga vlade ili parlamentarne inicijative)
 - Zakonski instrumenti (podzakonski propisi)
 - Odluke u Vijeću
 - Propisi, nalozi, itd. ministarstava
- 99% zakona u Nizozemskoj (na razini središnje države) priprema vlada (u ministarstvima)

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Organizacija

- Stručnjaci izrađuju zakone – nadležne osobe u ministarstvima
- Kreatori politike dostavljaju svoje ideje/politike stručnjacima za izradu zakona
- Većina ministarstva ima centralizirane jedinice za izradu zakona
 - MUP, Ministarstvo stanovanja, prostornog planiranja i okoliša, Min. socijalne skrbi i rada, Min. transporta i vodnog gospodarstva, itd.)

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Priprema prijedloga zakona

- Većina ministarstva ima protokole (kontrolne liste za izradu) – koraci (sada integrirani – IAK)
- Provjera relevantnih aspekata
 - **Je li zakon baš potreban?**
 - **Alternativa?**
 - **Razina zakona (prvenstvo parlamentarne legislative)**
 - **Ex ante ocjena učinaka (financijski, administrativni, okoliš, itd.)**

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Priprema prijedloga zakona

- Ocjena usklađenosti i provedivosti (Tablica 11 – ex ante provjera usklađenosti)
- Procjena implementacije
- Kontrola učinaka (financijski, gospodarski, društveni, poslovanje tvrtki, itd.)

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Priprema prijedloga zakona

- Prethodna faza – nakon što je ministar izradio nacrt, isti je potrebno provjeriti prije podnošenja Vijeću ministara
- Prethodne provjere
- Nizozemska: uspješna u ex ante provjeri zakona (bez nadzora nad ustavnošću)

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Vijeće ministara

- Nakon prethodne faze – Vijeće ministara
- Nacrt postaje prijedlog zakona
- Šalje se na konzultacije u Državno vijeće
- Zajedno s mišljenjem Državnog vijeća, prijedlog se šalje parlamentu
- Parlamentarna procedura (dva doma) – 12-16 mjeseci

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Učenje izrade zakona

- Donedavno je izrada zakona u Nizozemskoj uključivala sljedeće:
 - Talent i vještinu
 - Stjecanje vještina samo kroz praksu
 - Učenje iz iskustva i uz nadzor
 - Ovaj se stav promijenio tijekom prošlog desetljeća
- Odbor za reviziju 2000.
- Zakonodavna znanost/studije kao inspiracija za izradu zakona

© OECD



A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU



Daljnji napori

- Informacijska tehnologija
 - Leda
 - Legis (nova arhitektura zakonodavne procedure podržana informacijskom tehnologijom)
 - Elektronsko proglašenje i kodifikacija
- Učenje kroz iskustvo
 - Praćenje i vrednovanje