



SIGMA

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



# Različiti pristupi izradi zakonodavstva

Zagreb  
9 May 2011

## Izrada zakonodavstva u Ujedinjenom Kraljevstvu i ostalim zemljama anglosaksonskog pravnog kruga

St. John Bates

Different approaches to Legislative Drafting  
Zagreb, 9 May 2011

Legislative Drafting in the UK and Common Law Countries

Bates Enterprise Ltd

© OECD



SIGMA

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



## Izrada zakonodavstva u Ujedinjenom Kraljevstvu i zemljama anglosaksonskog pravnog kruga

- ❖ Koja su karakteristična obilježja zakonodavnog postupka?
- ❖ Tko izrađuje nacрте zakona, kako se navedene osobe odabiru i obučavaju?
- ❖ Doprinosе li njihovi specifični institucionalni konteksti boljoj kvaliteti zakonodavstva?

Legislative Drafting in the UK and Common Law Countries

- What are the distinctive features of the legislative process?
- Who drafts the legislation, and how are they recruited and trained?
- Are their particular institutional contexts that tend to enhance the quality of legislation?

© OECD



SIGMA

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



## Karakteristična obilježja zakonodavnog postupka

- ❑ Razlika između kreiranja politike i izrade nacrtu zakona
- ❑ Duga tradicija strogog i detaljnog razmatranja nacrtu zakona u Parlamentu

♦ ♦ ♦ ♦

Distinctive features of the legislative process?

- ❑ division between formulating policy and drafting the legislation
- ❑ strong tradition of rigorous and detailed parliamentary consideration of draft legislation

© OECD



SIGMA

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



## Karakteristična obilježja zakonodavnog postupka

- ❑ Snažan naglasak na sudskim odlukama kao izvoru prava i tumačenja zakona

Distinctive features of the legislative process?

- ❑ great emphasis on judicial decisions as both a source of law generally and also of interpretation of legislation in particular

© OECD



SIGMA

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

## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

- **Ministarstvo predlagatelj kreira politiku**
  - Istraživanje i analiza
  - Standardizirana i integrirana procjena učinka
  - Standardizirani postupak konzultacija

Division between formulating the policy and drafting the legislation

- Policy formulation by promoting ministry
  - research and analysis
  - standardised and integrated impact assessment
  - standardised consultation process

© OECD



SIGMA

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

## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

- **Ministarstvo priprema naputke o izradi nacrtu zakona iz područja primarnog zakonodavstva**

Division between formulating the policy and drafting the legislation

- Preparation within the promoting ministry of instructions to draft implementing primary legislation

© OECD



SIGMA

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



## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

- **Naputci o izradi šalju se u zasebni ured Vlade, pravnicima koji su se specijalizirali za izradu nacrtu zakona iz područja primarnog zakonodavstva**

□ Drafting instructions sent to lawyers in an institutionally distinct part of government who specialise in drafting primary legislation

© OECD



SIGMA

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



## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

- **Izrada naputaka: važnost kvalitete**
  - Jasan i detaljan opis politike koja će se primjenjivati
  - Opis načina primjene
  - Mjerodavni zakoni i sudske odluke

□ Drafting instructions: importance of quality

- clear detailed account of the policy to be implemented
- how it is to be implemented
- relevant existing legislation and judicial decisions

© OECD



SIGMA

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

## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

- **Može doći do prenaplašenog odvajanja postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva**
  - U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, nositelji izrade nakon dobivanja naputaka surađuju:
    - S “**timom zaduženim za prijedlog zakona**” u ministarstvu koje izrađuje naputke ....

- Division between policy and drafting can be over-emphasised
- In UK, for instance, after instructions are received, the drafters liaise with:
- the “Bill team” in the instructing ministry

© OECD



SIGMA

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

## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

- S povjerenstvom Vladinog kabineta, koje razmatra Vladin nacrt zakona
- S članovima Parlamenta zaduženim za proceduralna pitanja (nakon upućivanja prijedloga zakona u parlamentarnu proceduru)

- the Cabinet committee responsible for draft government legislation
- on introduction of the draft legislation into Parliament, officials of Parliament on procedural matters

© OECD



SIGMA

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

## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

### Prednosti?

- Omogućuje neovisnu procjenu prijedloga zakona**
  - Ima li prijedlog zakona odgovarajući ustavnopravni karakter?
  - Pravni kontekst: jesu li potrebne nove ovlasti?

....

#### Advantages?

- Allows for a fresh independent assessment of the proposed legislation*
- is the proposed legislation constitutionally appropriate?
- legal context: e.g. are new powers needed?

© OECD



SIGMA

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

## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

- Hoće li prijedlog zakona omogućiti provedbu politike?
- Je li zakon provediv?
- Zasebna skupina nositelja izrade osigurava jednaku razinu kvalitete i dosljednost stila**

- will the proposed legislation implement the policy ?
- is the proposed legislation capable of enforcement?
- A separate unit of drafters facilitates consistency of drafting quality and style*

© OECD



SIGMA

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

## Prednosti?

### Primjer

Državnom službeniku *koji je otpušten ili je dao otkaz* nije dopušteno tijekom sljedećih pet godina zastupati interese fizičkih i pravnih osoba vezano uz pitanja kojima se bavio na svom radnom mjestu i koja se, u skladu sa zakonom, smatraju državnom ili drugom tajnom zaštićenom zakonom.

Advantages?  
An illustration

A civil servant who has been *dismissed* or has *resigned* cannot *represent* during a period of 5 years the interests of natural persons and legal entities concerning *problems that were the subject of his job activity* and are considered, in compliance with the law, a state secret or another secret protected by the law.

© OECD



SIGMA

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

## Prednosti?

### Primjer

- Što ako je osoba u mirovini?
- Gdje “zastupa” interese?
- Bavi li se tim pitanjima izravno, kao i neizravno?

- Retired?
- “Represent” in what forum?
- Direct and also indirect involvement in the problems?

© OECD



SIGMA

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

## Odvajanje postupaka kreiranja politike i izrade zakonodavstva

### Nedostaci?

- Pravi se razlika između pružanja stručnih rješenja za provedbu politike i predlaganje promjena
- Nacrte zakona izrađuju pravnici koji su se specijalizirali za samu izradu, a ne za određena područja materijalnog prava

Disadvantages?

- distinguishing between offering technical solutions to the implementation of policy and proposing policy change
- drafting undertaken by lawyers who specialise in drafting rather than in the substantive areas of law

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona?

- Za izradu većine Vladinih prijedloga zakona opće primjene iz područja primarnog zakonodavstva nadležan je OPC (**Ured za izradu nacrta zakona**) u sklopu **Vladinog kabineta** Ujedinjenog Kraljevstva

♦ ♦ ♦ ♦

Who drafts the legislation?

In the UK, most UK Government primary legislation of general application is drafted in the Office of Parliamentary Counsel (OPC) which is within the Cabinet Office

© OECD





SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona?

- OPC također redigira zakone iz područja sekundarnog zakonodavstva koji nadopunjuju primarno zakonodavstvo, te povremeno izrađuje nacрте zakona iz područja sekundarnog zakonodavstva

- OPC also reviews secondary legislation which amends primary legislation, and occasionally drafts secondary legislation

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona?

- Slični odjeli djeluju i u drugim dijelovima Ujedinjenog Kraljevstva unutar izvršne i zakonodavne nadležnosti Škotske, Walesa i Sjeverne Irske
- *Različiti pristupi:* npr. škotski Parlament neke nacрте zakona daje na izradu vanjskim suradnicima

- Similar units exist in other parts of the UK where there is devolved executive and legislative competence (Scotland, Wales and Northern Ireland)
- *variants in structure:* e.g. Scottish Parliament contracts out some drafting

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona? OPC

- OPC nije nadležan za izradu:
  - **Nacrta zakona iz područja primarnog zakonodavstva koje predlažu pojedini članovi Parlamenta (iako može sudjelovati u izradi)**

....

- OPC not responsible for drafting:
  - *Primary legislation promoted by individual parliamentarians (although it may be involved)*

....

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona? OPC

- **Većinu zakona iz područja sekundarnog zakonodavstva**
- (koje izrađuju pravници zaposleni u relevantnim ministarstvima)
- **Zakone ograničene primjene iz područja primarnog zakonodavstva - "prijedlozi zastupnika Parlamenta"**
- (koje izrađuju pravници u privatnim odvjetničkim uredima)

- *Most secondary legislation*
- *drafted by lawyers in the relevant ministries*
- *Primary legislation of limited application ("private bills")*
- *drafted by lawyers in private practice*

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona? OPC

- ❑ 55 nositelja izrade (15% privremeno sudjeluje u izvršavanju drugih aktivnosti Vlade) i 20 članova pomoćnog osoblja
- ❑ Obično dolaze iz redova pravnika s 5 do 7 godina iskustva u privatnoj praksi

- ❑ 55 drafters (15% on secondment to other Government activities) and 20 support staff
- ❑ traditionally recruited from lawyers with 5-7 years experience in private practice

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona? OPC

- ❑ Pravnici se obično uključuju u rad vladinih ili parlamentarnih pravnih službi:
  - bez temeljne obuke o tumačenju zakona
  - bez formalne pravne obuke o izradi nacрта zakona
- ❑ Novi zaposlenici u OPC-u usvajaju potrebna znanja učenjem od starijih kolega

- ❑ lawyers usually enter government or parliamentary legal service:
  - with quite rudimentary training in the interpretation of legislation
  - without any formal legal training in legislative drafting
  - So OPC recruits trained on an "apprenticeship" system

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona? OPC

- Začudo, ne postoje jedinstvena pravila, već se pravnici u radu oslanjaju na relevantne preporuke ili priručnike o izradi nacрта zakona

□ somewhat exceptionally, limited formal style book or drafting manual

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona? OPC

- Nositelji izrade obično rade u paru (stariji kolega i kolega s manje iskustva)
- Ne specijaliziraju se za izradu nacрта zakona vezanih za određena područja materijalnog prava, već dobivaju naputke za sve poslove koje su dužni preuzeti (pravilo “cab rank”)

□ drafters commonly drafting in teams of two (one junior and one senior)  
□ do not specialise in drafting legislation on specific areas of substantive law, but commonly take instructions on a “cab rank” basis

© OECD



SIGMA

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

## Tko izrađuje nacрте zakona? Sekundarno zakonodavstvo u Ujedinjenom Kraljevstvu

- Ove nacрте u pravilu izrađuju pravници ministarstva predlagatelja
- Sastavni dio razvoja karijere odvjetnika ministarstva
- Uniformni naputci o izradi
- Pohađaju tečajeve koji se održavaju pri UK Civil Service College

- almost invariably drafted by lawyers within promoting Ministry
- part of career development of Ministry lawyers
- some centralised drafting guidance
- attend courses in UK Civil Service College

© OECD



SIGMA

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

## Institucionalni konteksti koji doprinose poboljšavanju kvalitete zakonodavstva

### ***Kvalitetan zakon:***

- Utvrđuje pravne ciljeve
- U potpunosti ostvaruje pravne ciljeve
- Pruža točan i jasan opis nužnih prava i obveza
- Usklađen je sa sadržajem viših pravnih normi
- Učinkovito i dosljedno se poziva na postojeće pravne norme

#### ***Good quality legislation:***

- identifies the legal objectives
- meets them fully
- expresses the necessary legal rights and obligations in an accurate clear manner
- ensures that the draft
  - complies with superior norms
  - effectively and consistently relates to existing legal norms

© OECD



SIGMA

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

## Institucionalni konteksti koji doprinose poboljšavanju kvalitete zakonodavstva

### ▣ Detaljna analiza zakonodavstva u Parlamentu

- Izmjene i dopune
- Razmatranje primarnog i sekundarnog zakonodavstva od strane povjerenstva

### ▣ Pravno tumačenje

- ▣ Parliamentary scrutiny of legislation
  - amendments
  - committee consideration of both primary and secondary legislation
- ▣ Judicial interpretation of legislation

© OECD



SIGMA

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

## Institucionalni konteksti koji doprinose poboljšavanju kvalitete zakonodavstva

### ▣ Kontrola koju vrše nositelji izrade

- uvijek moraju imati na umu detaljnu analizu koja se vrši u Parlamentu i pravno tumačenje
- **U nekim zemljama anglosaksonskog pravnog kruga (i drugdje) postoje i druga tijela koja osiguravaju kvalitetu zakona**

- ▣ Self-regulation by drafters
  - always conscious of parliamentary scrutiny and judicial interpretation
- ▣ In some common law (and other) jurisdictions may have other agencies for quality assurance

© OECD



© OECD