

SVEUČILIŠTE U RIJECI
PRAVNI FAKULTET

Paula Šamanić Matijević

**UNAPRJEĐENJE KVALITETE PROPISA I
INSTRUMENTI POLITIKE
BOLJE REGULACIJE**

DOKTORSKI RAD

Rijeka, 2025.

SVEUČILIŠTE U RIJECI
PRAVNI FAKULTET

Paula Šamanić Matijević

**UNAPRJEĐENJE KVALITETE PROPISA I
INSTRUMENTI POLITIKE
BOLJE REGULACIJE**

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Dario Đerđa

Rijeka, 2025.

UNIVERSITY OF RIJEKA
FACULTY OF LAW

Paula Šamanić Matijević

**IMPROVING THE QUALITY OF
LEGISLATION AND POLICY INSTRUMENTS
FOR BETTER REGULATION**

DOCTORAL THESIS

Rijeka, 2025.

Mentor doktorskog rada: prof. dr. sc. Dario Đerđa

Doktorski rad obranjen je dana _____ u/na
_____, pred povjerenstvom u sastavu:

1. izv. prof. dr. sc. Sanja Grbić

2. prof. dr. sc. Marko Šikić

3. izv. prof. dr. sc. Bruna Žuber

ZAHVALE

Želim izraziti iskrenu zahvalnost svome mentoru, prof. dr. sc. Dariu Đerđi, na nesebičnom stručnom vodstvu, potpori i razumijevanju tijekom izrade ove disertacije. Njegovi savjeti, znanje i ohrabrenje bili su dragocjeni u svakom koraku istraživanja.

Zahvaljujem se i Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci na značajnoj institucionalnoj potpori tijekom studija, kao i svojim kolegama koji su razmjenom ideja, podrškom i razumijevanjem uvelike doprinijeli mome istraživačkom radu, a osobitu zahvalnost upućujem kolegama s Katedre za upravno pravo.

Također, zahvaljujem Pravnom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani i Pravnom fakultetu Sveučilišta u Grazu, koji su mi omogućili boravak u svojim knjižnicama i time olakšali prikupljanje potrebne literature za izradu ovog rada. Posebnu zahvalnost dugujem i Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske te Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo, koji su mi ljubazno ustupili relevantne informacije i pružili svu moguću pomoć.

Najveću zahvalnost dugujem svojoj obitelji i prijateljima na njihovu strpljenju, razumijevanju i neizmornoj podršci. Bez njihove ljubavi i vjere u mene, ovaj rad ne bi bio moguć.

Na kraju, zahvaljujem svima koji su na bilo koji način pridonijeli ostvarenju ovog istraživanja.

SAŽETAK

Cilj ove doktorske disertacije je istražiti i analizirati metode za unaprjeđenje kvalitete propisa te utvrditi smjernice za daljnji razvoj politike bolje regulacije u Republici Hrvatskoj. U suvremenom društvu, obilježenom ubrzanim promjenama i sve složenijim izazovima, pravni sustavi postaju izrazito kompleksni, zbog čega izrada propisa dobiva sve veći značaj i zahtijeva veću pažnju u okviru pravne znanosti. Stoga, u ovoj doktorskoj disertaciji pruža se sveobuhvatna i sustavna suvremena analiza stvaranja pravnih propisa.

U doktorskom radu najprije se analiziraju neki nedostaci sadržani u hrvatskim propisima te se opisuje kako oni utječu na pravni sustav. Time se ukazuje na potrebu unaprjeđenja kvalitete hrvatskih propisa, kako bi se povećala pravna sigurnost. Pojam „kvalitetnog propisa“ složen je i višedimenzionalan, pa se u radu izdvajaju i pojašnjavaju ključni kriteriji koje bi svaki propis trebao ispunjavati da bi se smatrao kvalitetnim. U nastavku se razmatra politika bolje regulacije, koja ima ključnu ulogu u promicanju kvalitete propisa. Analizira se njezin povijesni razvoj i glavne značajke, s posebnim naglaskom na ključne instrumente ove politike. Središnji dio rada obuhvaća cjelokupni regulatorni ciklus, od procjene učinaka i izrade nacrt propisa, preko savjetovanja s javnošću, pa sve do njihova vrednovanja. U ovom se dijelu rada daju opće smjernice za provedbu instrumenata politike bolje regulacije, analizirajući dobru praksu pojedinih europskih država i EU-a, kao i ključne *policy* dokumente OECD-a. Poseban naglasak stavljen je na pravni i institucionalni okvir Republike Hrvatske, pri čemu se detaljno razmatraju procjena učinaka propisa, izrada nacrt propisa, savjetovanje s javnošću i vrednovanje propisa, s ciljem prepoznavanja njihovih prednosti i nedostataka te formuliranja prijedloga za poboljšanja. Konačno, u zaključnom dijelu rada donosi se sinteza ključnih rezultata istraživanja te oblikuju *de lege ferenda* prijedlozi usmjereni na unaprjeđenje instrumenata politike bolje regulacije, s krajnjim ciljem podizanja kvalitete pravnih propisa.

Ključne riječi: kvaliteta propisa; politika bolje regulacije; procjena učinaka propisa; izrada propisa; savjetovanje s javnošću; vrednovanje propisa.

SUMMARY

The aim of this doctoral dissertation is to explore and analyse methods for improving the quality of legal regulations and to determine guidelines for the further development of the Better Regulation policy in the Republic of Croatia. In contemporary society, marked by rapid changes and increasingly complex challenges, legal systems are becoming highly intricate, which is why the drafting of regulations is gaining greater importance and requires greater attention within legal science. Therefore, this dissertation provides a comprehensive and systematic contemporary analysis of the law-making process.

The dissertation begins by analysing certain deficiencies contained in Croatian regulations and describing their impact on the legal system. This indicates the need for improvement of the quality of Croatian regulations in order to strengthen legal certainty. Since the concept of a “quality regulation” is complex and multidimensional, the dissertation identifies and explains the key criteria that every regulation should meet in order to be considered of high quality. The study then turns to the Better Regulation policy, which plays a crucial role in promoting regulatory quality. Its historical development and main characteristics are examined, with particular emphasis on the key instruments of this policy. The central part of the dissertation covers the entire regulatory cycle, from impact assessment and the drafting of legislative proposals, through public consultation, to ex post evaluation. This section provides general guidelines for the implementation of Better Regulation instruments, drawing on good practices from selected European countries and the European Union, as well as on key OECD policy documents. Special attention is given to the legal and institutional framework of the Republic of Croatia, with detailed consideration of impact assessment, legislative drafting, public consultation, and evaluation procedures, in order to identify their strengths and weaknesses and to formulate proposals for improvement. Finally, the concluding part of the dissertation synthesises the main research findings and sets out *de lege ferenda* proposals aimed at strengthening the instruments of the Better Regulation policy, with the ultimate goal of enhancing the quality of legal regulations.

Keywords: quality of regulations; Better Regulation policy; regulatory impact assessment; drafting of regulations, public consultation; ex post evaluation.

SADRŽAJ

SAŽETAK	I
SUMMARY	II
1. UVOD	1
1.1. Uvodna razmatranja	1
1.2. Legisprudencija	8
1.3. Razvoj legisprudencije u Hrvatskoj	13
1.4. Cilj, hipoteze i metodologija istraživanja.....	15
2. NEKI NEDOSTACI U KVALITETI HRVATSKIH PROPISA	19
2.1. Nedosljedno korištenje pravne terminologije	19
2.2. Nepravilno korištenje jezičnih pojmova	20
2.3. Nedosljedno definiranje pojmova	22
2.4. Suprotne odredbe (antinomije).....	23
2.5. Sadržajno netočne odredbe.....	25
2.6. Ponavljanje odredbi u zakonima koji uređuju posebna upravna područja.....	26
2.7. Nemogućnost provedbe zakona zbog kašnjenja u donošenju provedbenih propisa	27
2.8. Propisivanje retroaktivnog učinka.....	28
2.9. Pogrešno određivanje stupanja propisa na snagu.....	29
2.10. Nedjelotvornost propisa	30
2.11. Utjecaj normativnih nedostataka u hrvatskim propisima na funkcioniranje pravnog poretka.....	31
3. ANALIZA KVALITETE PROPISA I PRAKTIČNI PRISTUP U POSTIZANJU KVALITETNIH PROPISA PROVOĐENJEM POLITIKE BOLJE REGULACIJE ...	33
3.1. Određenje pojma kvalitetnog propisa	33
3.2. Politika bolje regulacije.....	37
3.3. Politika bolje regulacije u Hrvatskoj.....	53
4. PROCJENA UČINAKA PROPISA	57
4.1. Općenito o procjeni učinaka propisa	58
4.2. Analiza procjene učinaka propisa u Hrvatskoj.....	65
5. IZRADA NACRTA PROPISA	73

5.1.	Metode pravnog normiranja	73
5.2.	Struktura propisa	77
5.3.	Analiza strukture propisa u Hrvatskoj.....	81
5.4.	Jezik u propisima.....	84
5.5.	Analiza jezika u propisima u Hrvatskoj	95
5.6.	Upućivanje na primjenu propisa	98
5.7.	Analiza upućivanja na primjenu propisa u Hrvatskoj	101
5.8.	Sadržajni dijelovi propisa.....	103
5.9.	Analiza sadržajnih dijelova propisa u Hrvatskoj.....	120
5.10.	Obrazloženje propisa.....	132
5.11.	Analiza obrazloženja propisa u Hrvatskoj	135
5.12.	Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a	137
5.13.	Analiza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a	147
5.14.	Obrazovanje i stručno usavršavanje osoba koje sudjeluju u izradi propisa	148
5.15.	Analiza obrazovanja i stručnog usavršavanja osoba koje sudjeluju u izradi propisa u Hrvatskoj	151
5.16.	Primjena informacijske tehnologije u postupku izrade propisa	152
5.17.	Analiza primjene informacijske tehnologije u postupku izrade propisa u Hrvatskoj	156
6.	SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU	157
6.1.	Općenito o savjetovanju s javnošću	158
6.2.	Modeli i načini provođenja savjetovanja s javnošću.....	160
6.3.	Informiranje javnosti, trajanje savjetovanja s javnošću i povratne informacije...	163
6.4.	Analiza savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj	166
7.	VREDNOVANJE PROPISA	175
7.1.	Općenito o vrednovanju propisa	175
7.2.	Analiza vrednovanja propisa u Hrvatskoj	179
7.3.	Izmjene i dopune propisa	183
7.3.1.	Izrada izmjena i dopuna propisa.....	184
7.3.2.	Izrada pročišćenog teksta propisa	188
7.4.	Analiza izmjena i dopuna propisa te pročišćenih tekstova propisa u Hrvatskoj ..	190

8. ZAKLJUČAK.....	196
9. POPIS KRATICA.....	208
10. LITERATURA.....	209

1. UVOD

Pravni propisi predstavljaju temelj funkcioniranja svakog demokratskog društva, čineći okvir za uređenje odnosa među njegovim članovima. Sukladno načelu vladavine prava i pravne države svi društveni odnosi trebaju biti regulirani pravnim normama. Subjekti tih odnosa putem propisa dobivaju jasnu spoznaju o pravima koja su im na raspolaganju te o obvezama i dužnostima koje moraju ispunjavati kroz određena djelovanja ili propuštanja. Pravne norme ne samo da definiraju prava i obveze, već često preciziraju i rokove unutar kojih subjekti moraju poduzeti određene radnje ili se suzdržati od njihova poduzimanja te ukazuju na potencijalne sankcije kojima subjekti mogu biti izloženi radi nepoštivanja pravnih odredbi. Pravna norma tako uspostavlja pravni okvir koji osigurava transparentnost, predvidljivost i pravnu sigurnost u društvenim odnosima, omogućujući učinkovito funkcioniranje pravnog poretka.¹

1.1. Uvodna razmatranja

Još od najranijih poznatih civilizacija propisi su služili za uspostavljanje reda u društvu. Tome svjedoči, primjerice, Hamurabijev zakonik koji je sastavljen još u 18. stoljeću pr. Kr. po nalogu babilonskog kralja Hamurabija i koji se ubraja među najstarije poznate zbirke pravnih propisa. Ovaj Zakonik uređivao je razne aspekte društvenog života na području drevne Mezopotamije, poput građanskog, bračnog i obiteljskog prava, nasljednog i postupovnog prava, s posebnim naglaskom na kazneno pravo.² Također, treba spomenuti Zakonik dvanaest ploča, donesen u 5. stoljeću pr. Kr., koji se smatra prvom kodifikacijom rimskog prava te temeljem za kasniji razvoj brojnih europskih pravnih sustava. Njime su prvi put formalizirani mnogi aspekti privatnog prava, poput vlasničkih prava, obiteljskih odnosa i obveza.³ Kroz povijest, pravni propisi

¹ Ivo Borković, *Nomotehnika* (Split: Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, 1996.), 3.

² Hamurabijev Zakonik sastoji se od prologa, 282 članaka (sadržana u prvom izdanju iz 1902. godine) i epiloga. U prologu se babilonski kralj Hamurabi veliča kao pravedan kralj koji donosi Zakonik radi uspostave mira i pravednosti, a u epilogu se zaziva kletva protiv onih koji bi Zakonik kršili ili mijenjali. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Pravni leksikon* (Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.), 400.

³ Zakonik dvanaest ploča obuhvaćao je pravila iz različitih pravnih područja. Prema suvremenim rekonstrukcijama, započinje regulacijom tadašnjeg sudskog postupka, uključujući i ovrhu (I-III. ploča), slijede pravila o obiteljskom pravu (IV. ploča), tutorstvu i nasljednom pravu (V. ploča), susjedskim i međašnim odnosima (VII. ploča), deliktima (VIII. ploča), javnom pravu (IX. ploča), sakralnom pravu (X. ploča), dok su posljednje dvije ploče dopune prethodnih. Neke odredbe ovog Zakonika uvode temeljne koncepte privatne autonomije, kao što su sloboda sklapanja ugovora,

su se razvijali i prilagođavali novim društvenim izazovima i potrebama. Iako su prvi zakoni bili jednostavni i često vrlo strogi, s vremenom su postali sveobuhvatniji i pravedniji, postupno obuhvaćajući različite sfere života. Današnji pravni sustavi postali su iznimno složeni zbog sve većih izazova i promjena u modernom društvu. Razvoj novih tehnologija i znanstveni napredak otvaraju pitanja poput reguliranja vlasništva podataka, odgovornosti za autonomne sustave te korištenja umjetne inteligencije. Istovremeno, suvremeni etički izazovi, poput prelaska na zelenu energiju, očuvanja resursa za buduće generacije, biotehnologije i održivog korištenja prirodnih resursa, nameću potrebu za odgovarajućom regulacijom. Globalni trendovi, poput migracija i internacionalizacije gospodarstva te novi ekonomski i fiskalni uvjeti, kao što su strože regulacije financijskih institucija, dodatno povećavaju složenost i zahtijevaju aktivnu ulogu države u stvaranju novih pravnih okvira koji osiguravaju stabilnost i pravednost.⁴

U suvremenim demokratskim državama, predstavničko tijelo građana, kao nositelj zakonodavne funkcije ovlašteno je regulirati društvene odnose donoseći zakone.⁵ Prema shvaćanju Rousseaua zakon označava „izraz opće volje“ te iz tog razloga predstavlja pogodan oblik normiranja društvenih odnosa. Međutim, regulacija svih društvenih odnosa isključivo zakonima ostaje ideal koji je teško ostvariti u praksi.⁶ Regulatorne ovlasti više nisu isključivo u nadležnosti zakonodavca, već su neke povjerene tijelima izvršne vlasti, regulatornim agencijama te tijelima na nižim razinama vlasti poput jedinica teritorijalne samouprave. Osim toga, određene regulatorne ovlasti povjerene su pravnim osobama s javnim ovlastima i onima koje obavljaju javne službe. Stoga, pravni okvir svake države ne obuhvaća samo zakone, već i podzakonske propise te druge opće akte koji po brojnosti nadmašuju same zakone.⁷ Cjelokupni pravni okvir u nekoj državi u

sloboda oporučnog raspolaganja i sloboda udruživanja, što i danas čini osnovu privatnopravnih sustava u tradiciji rimskog prava. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Pravni leksikon*, 1804-1805.

⁴ Koen van Aeken, „From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation”, *Legisprudence* 5, br. 1 (2011): 49., <https://doi.org/10.5235/175214611796404859>.

⁵ Iako u većini država parlament zakonima uređuje odnose u svim područjima društvenog života, iznimka od ovoga pravila susreće se npr. u Francuskoj. Ustav Francuske Republike precizno definira u kojim se područjima zakoni mogu donositi. Naime, članak 34. Ustava jasno propisuje da zakoni moraju regulirati ključna područja, poput građanskih prava i sloboda, statusa osoba, kaznenog prava, poreza, izbornog sustava, osnivanja i uređenja javnih pravnih osoba, radnih odnosa, obrazovanja, zaštite okoliša i vlasništva. Također, članak 37. Ustava propisuje da sve što nije izričito rezervirano za zakonsku regulaciju spada u područje podzakonskih propisa koje donosi vlada. Ovakvo razgraničenje omogućava fleksibilniju i bržu regulaciju pitanja koja se ne smatraju temeljnim pravnim kategorijama, dok je parlamentu prepušteno donošenje zakona u ključnim pitanjima koja definiraju pravni poredak i društvenu strukturu. Constitution du 4 octobre 1958.

⁶ Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 99.

⁷ Primjerice u Sloveniji zakoni čine samo 4% od svih propisa. Polonca Kovač i Katerina Fabrizio, „Legislation in Slovenia“, u: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.), 437.

pravilu se naziva „zakonodavstvo“, koje treba shvatiti u širem smislu ovoga pojma, ne ograničavajući ga samo na zakone, već uključujući i podzakonske propise te druge opće akte koji zajedno oblikuju pravni poredak i svakodnevno reguliraju društvene odnose.

Posljednja dva desetljeća svjedočimo povećanju zakonodavstva u većini zapadnih država svijeta, koji prati razvoj društva i društvene potrebe, međutim, ugrožava stabilnost pravnog poretka. U situacijama s kojima se današnje društvo suočava, kao što su internetske prijevare, povrede sigurnosti, teroristički napadi, poremećaji financijskog tržišta, ekološke katastrofe, izbijanje pandemija i sl., zakonodavac nastoji pružiti zaštitu građanima i okvir za upravljanje različitim izazovima. Stoga, često se donose novi propisi, uslijed čega zakonodavstvo postaje sve kompleksnije te su veće šanse za proturječne norme, čime se ugrožava njegova kvaliteta.⁸ Wintgens je ovaj problem usporedio s velikim brojem automobila u prometu. Naime, što je više automobila u prometu, više će biti i sudara. S velikim brojem automobila u prometu ceste više nisu protočne, stvaraju se gužve te umjesto da se olakša pokretljivost dolazi do suprotnog učinka. Isto se događa i kada pravni sustav proizvodi sve više propisa, sve većom brzinom te rizik od kolizija između različitih normi proporcionalno raste. Zbog toga svjedočimo propisima koji postaju kontradiktorni jedan drugome te koji su često loše kvalitete.⁹ Ovaj problem uočen je i u Republici Hrvatskoj. Ustavni sud Republike Hrvatske upozorio je da se povećanjem unutarnje pravne nedosljednosti zakonodavnog poretka Republike Hrvatske ozbiljno narušilo načelo vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.¹⁰

Porast zakonodavne aktivnosti u većini država odražava i utjecaj globaliziranog svijeta, u kojem na oblikovanje nacionalnog zakonodavstva sve više utječu međunarodni standardi i obveze preuzete iz međunarodnih ugovora. Tako npr. pravo Europske unije ima značajan utjecaj na zakonodavne sustave država članica.¹¹ Države članice obvezne su poštivati pravo EU-a sukladno

⁸ Marie-Francine Moens, „Legislation and Informatics“, u: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens (London: Ashgate, 2007.), 173.

⁹ Luc J. Wintgens, „The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence“, u: *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, eds. Luc J. Wintgens i A. Daniel Oliver-Lalana, (Cham: Springer, 2013.), 4.

¹⁰ Vidi: Izvješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, br.: U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011., Narodne novine br. 37/2011.

¹¹ Zakonodavne aktivnosti Unije ograničene su temeljnim načelima propisanim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji (pročišćena verzija), SL C 202, 7.6.2016. (dalje u tekstu: UEU). To su načelo dodjeljivanja, načelo supsidijarnosti i načelo proporcionalnosti. Sukladno načelu dodjeljivanja Unija može djelovati samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice. Prema tome, Unija može donositi pravne akte samo ako je pravna osnova za njihovo donošenje sadržana u Ugovorima. Prema načelu supsidijarnosti, u područjima koja nisu u njezinoj

općem pravilu međunarodnog prava *pacta sunt servanda*, ali i sukladno Ugovoru o EU-u kojim je utvrđeno načelo lojalne suradnje.¹² Sukladno ovom načelu Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora. To podrazumijeva obvezu država članica poduzeti sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije.¹³ Države članice prenijele su Osnivačkim ugovorima dio svojih regulatornih ovlasti na institucije Unije, koje koristeći tako prenesene ovlasti autonomno i neovisno o državama članicama uređuju pravne odnose na razini Unije, ali i na nacionalnoj razini. Pravno obvezujući akti koje institucije Unije donose su uredbe, direktive i odluke. Uredbe se izravno primjenjuju u državama članicama odnosno imaju izravan učinak, što znači da u pravilu ne postoji potreba za donošenjem nacionalnih propisa za njihovu provedbu.¹⁴ Međutim, ponekad države članice trebaju poduzeti odgovarajuće mjere u okviru nacionalnog zakonodavstva kako bi se osigurala njihova provedba.¹⁵ To podrazumijeva izmjenu i dopunu nacionalnih propisa radi provedbe uredbe, odnosno donošenje novih propisa u područjima koja su obuhvaćena uredbom. Štoviše, neke uredbe izričito ovlašćuju države članice na donošenje nacionalnih mjera radi njezine provedbe.¹⁶ Za razliku od uredbi, direktive nisu neposredno primjenjive. One su za države članice obvezujuće u pogledu cilja koji se želi postići, ali ostavljaju

isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, već se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije. Na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne smije prijeći ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora.

¹² Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (Zagreb: Narodne novine, 2018.), 3-4.

¹³ Sukladno načelu lojalne suradnje, države članice su također dužne olakšati ostvarivanje zadaća EU-a i suzdržati se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije. Čl. 4. st. 3. UEU-a. To podrazumijeva da države članice u nacionalnim pravnim sustavima ne smiju sadržavati bilo kakve posebnosti koje su suprotne pravnom sustavu Unije. Dario Đerđa, *Osnove upravnog prava Europske unije* (Rijeka: Pravni fakultet, 2012), 22.

¹⁴ T. C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice* (Rijeka: Pravni fakultet, 2004.), 204.

¹⁵ Iako je Sud Europske unije još 1973. godine u predmetu Komisija protiv Italije, zauzeo stajalište da su nacionalne mjere za provedbu uredbe neprimjerene (vidi: presuda od 7. veljače 1973., *Komisija Europskih zajednica protiv Talijanske Republike*, C-39/72, EU:C:1973:13, para. 101.), postoje iznimke, odnosno situacije kada su provedbene mjere nužne. Prva je i najočitija iznimka kada sama uredba izričito zahtijeva od država članica da djeluju u cilju njezine provedbe. Druga iznimka odnosi se na situacije u kojima, iako uredba ne propisuje izravnu obvezu donošenja nacionalnih mjera, posredno to dopušta. To je primjerice slučaj kada su odredbe uredbe neodređene ili zahtijevaju dodatnu razradu kroz nacionalne propise kako bi se osigurala njihova učinkovita primjena. U takvim okolnostima, nacionalne mjere mogu biti dopuštene, pod uvjetom da nisu u suprotnosti s odredbama same uredbe. Ovo je stajalište Sud potvrdio i u kasnijem predmetu Bussone (vidi: presuda od 30. studenog 1978., *Francesco Bussone protiv Talijansko ministarstvo poljoprivrede*, C 31/78, EU:C:1978:217, para. 32.). Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, 205-206.

¹⁶ Vidi primjerice čl. 44. st. 2. Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004, SL L 304, 22.11.2011.

slobodu izbora oblika i sredstva kojima će se taj cilj ostvariti. Stoga, direktive se moraju ugraditi, odnosno preuzeti u nacionalni pravni poredak. Direktive se preuzimaju u nacionalni pravni poredak donošenjem novog zakona ili više novih zakona, izmjenom i dopunom postojećih zakona, kombinacijom zakona i podzakonskih akata ili samo podzakonskim aktima. Ako država članica ne preuzme direktivu u propisanom roku, pojedinac može tužiti državu za naknadu štete pred nacionalnim sudom.¹⁷ Osim toga, ako država ne preuzme direktivu u nacionalno zakonodavstvo ili ju pravilno ne preuzme, Europska komisija može podnijeti tužbu protiv države članice pred Sudom Europske unije zbog povrede prava EU-a (tzv. *infringement procedure*), koji može utvrditi da je država članica prekršila svoje obveze prema pravu EU-a. Ako država članica ne poduzme potrebne mjere kako bi ispravila povredu utvrđenu presudom Suda, Komisija može ponovo podnijeti tužbu i predložiti Sudu izricanje novčanih kazni.¹⁸ Konačno, odluke su obvezujuće u potpunosti za one subjekte na koje se odnose, odnosno koji su imenovanima u njima – države članice ili pojedinci. Neke odluke su slične direktivama i traže od država članica da djeluju kako bi ostvarile navedene ciljeve, dok neke druge sadrže opća pravila poput uredbi te su neposredno primjenjive. Stoga, ovisno o njihovom sadržaju, država prema potrebi donosi odgovarajući propis s ciljem uspostave uvjeta u nacionalnom pravnom poretku za preuzimanje odluke odnosno njezinu provedbu.¹⁹

U posljednjih tridesetak godina značajno je povećan opseg europskog zakonodavstva, prvenstveno s ciljem stvaranja jedinstvenog tržišta unutar Unije. Još od osnivanja Europske ekonomske zajednice (EEZ), koja je prethodila EU-u, glavni cilj je bio omogućiti slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i ljudi među državama članicama. Kako bi se to postiglo, Unija je donijela zakonodavne akte kojima je usklađeno nacionalno zakonodavstvo te su uspostavljeni jedinstveni standardi, čime su olakšani međusobna trgovina i gospodarski razvoj unutar EU-a. Osim toga, zakonodavstvo EU-a prošireno je na područja s prekograničnom dimenzijom, kao što su zaštita okoliša, zdravlje i zaštita potrošača. Ova područja zahtijevaju suradnju među državama jer problemi često nadilaze nacionalne granice. Države članice sve češće traže zajedničke odgovore na globalne probleme, kao što su pandemije, trgovina drogom ili ilegalne migracije. Ovi problemi

¹⁷ Sud Europske unije je u predmetu *Francovich* prvi put utvrdio da država članica može biti odgovorna pred nacionalnim sudom za štetu nanесenu svojim građanima zbog neispunjavanja obaveza prema pravu Europske unije. Vidi: Presuda od 19. studenog 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr. protiv Talijanske Republike*, spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428.

¹⁸ Čl. 258 i 260. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), SL C 202, 7.6.2016. (dalje u tekstu: UFEU). Također, država članica koja smatra da neka druga država članica nije ispunila neku obvezu temeljem Ugovora, može predmet uputiti Sudu Europske unije. Vidi čl. 259. UFEU-a.

¹⁹ Đerđa, *Osnove upravnog prava Europske unije*, 37. i Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, 223-224.

nisu ograničeni na jednu državu, pa je potreban koordiniran europski odgovor. Također, s razvojem tehnologija u područjima poput telekomunikacija, biotehnologije i farmaceutske industrije, javila se potreba za usklađenim pravilima na razini EU-a, kako bi se omogućio jednak razvoj ovih industrija u svim državama članicama. Zakonodavstvo Unije tako pruža okvir za poticanje inovacija i konkurentnosti na jedinstvenom tržištu.²⁰

Proširenje zakonodavstva EU-a donijelo je sa sobom sve složenije zakonodavne akte. Akti Unije postali su opširniji i kompleksniji, ne samo zbog različitosti pravnih tradicija među državama članicama, već i zbog potrebe za detaljnom regulacijom sve većeg broja područja, kao i zbog integracije međunarodnih akata u pravni sustav. Jedan od razloga je i taj što se svaki novi akt mora ugraditi u pravnu stečevinu Unije, odnosno u postojeće zakonodavstvo, pa se u svakom novom aktu mora objasniti njegov odnos prema već postojećim aktima iz istog područja. Dodatno, zakonodavni akti često uključuju posebne odredbe i izuzeća kako bi se udovoljilo specifičnim potrebama država članica, uzimajući u obzir bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost Unije.²¹

Naposlijetku, može se zaključiti da pojava velikog porasta broja propisa predstavlja izazov ne samo na nacionalnoj, već i na europskoj razini. U literaturi se ova pojava često označuje pojmom „zakonodavna inflacija“ (eng. *legislative inflation*).²² Tendencija rasta broja propisa može se usporediti s ekonomskom inflacijom, gdje dolazi do povećanja količine novca, ali istodobno novac gubi na vrijednosti. Slično tome, u kontekstu zakonodavne inflacije, dolazi do povećanja količine propisa, dok se umanjuje njihova kvaliteta.²³ Povećanje broja pravnih propisa na nacionalnoj i europskoj razini realnost je koju treba prihvatiti, budući da to proizlazi iz brzog razvoja društva. Upravo zbog toga, države članice i EU sve više posvećuju pažnju izradi i donošenju kvalitetnih

²⁰ European Commission, *Better regulation, simply explained* (Belgium: Publications Office, 2006.), 5, <https://op.europa.eu/s/z739>. Pravni poredak EU-a značajnog je opsega te svakodnevno stvara brojna prava i obveze za nacionalna državna tijela i građane. EU donosi zakonodavstvo u određenim područjima u kojima su države članice postigle sporazum da će razvijati zajedničke politike, poput carina, tržišnog natjecanja, monetarne politike, očuvanja morskih bioloških resursa, zajedničke trgovinske politike te zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Čl. 2. st. 4. i čl. 3. UFEU-a. Dodatno, Unija usklađuje zakonodavstvo u područjima gdje postoji dodana vrijednost koordinacije na europskoj razini, kao što su unutarnje tržište, socijalna politika, gospodarska, socijalna i teritorijalna povezanost, poljoprivreda i ribarstvo (izuzev očuvanja bioloških resursa mora), zaštita okoliša, zaštita potrošača, promet, transeuropske mreže, energetika, prostor slobode, sigurnosti i pravde te zajednička briga o sigurnosti u pitanjima javnog zdravlja. Čl. 4. UFEU-a i European Commission, *Better regulation, simply explained*, 4.

²¹ William Robinson, „EU Legislation“, u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 247.

²² U literaturi na engleskom jeziku ova pojava naziva se i *casuistry*, *overproduction of normative regulation*, *law floods*, *floods of norms*, *legislating nomophily* ili čak *atom-bombing of texts*. Dace Šulmane, „Legislative Inflation“ - An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse“, *Baltic Journal of Law & Politics* 4, br. 2 (2011): 85., <https://doi.org/10.2478/v10076-011-0013-4>.

²³ Šulmane, „Legislative Inflation“ - An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse“, 80.

propisa. Većina pravnika i političara dijeli stav da pažljivo oblikovani propisi mogu osigurati učinkovito zakonodavstvo i očuvati koherentnost pravnog sustava. Stoga, suvremeni pristupi zakonodavstvu stavljaju naglasak na kvalitetu pravnih propisa kao krajnji cilj zakonodavnog procesa.²⁴ Istraživanja Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) (dalje u tekstu: OECD) pokazala su da je regulatorna politika jedan od tri ključna instrumenta državne vlasti za upravljanje društvenim i gospodarskim procesima, uz proračunsku i monetarnu politiku.²⁵ Ova Organizacija inzistira na tome da države regulacijom trebaju olakšati gospodarski razvoj te izbjegavati pretjerane, neodgovarajuće te za gospodarstvo i građane otežavajuće propise.²⁶

S ciljem izrade kvalitetnijih propisa i javnih politika, brojne države provode politiku bolje regulacije, koja se bavi suvremenim problemima „zakonodavne inflacije“. Važnu ulogu u provedbi ove politike ima i OECD koji je razvio smjernice za države članice kako bi poboljšale svoje regulatorne sustave. Cilj je politike bolje regulacije osigurati da zakonodavstvo bude jednostavno za primjenu, prilagođeno stvarnim potrebama te da ne stvara nepotrebne troškove ili prepreke za građane i poduzeća. U Republici Hrvatskoj politika bolje regulacije sustavno se počela primjenjivati tek nakon ulaska u EU 2013. godine, što je relativno kasno u usporedbi s državama poput Savezne Republike Njemačke, Kraljevine Nizozemske i Francuske Republike, koje ovu politiku provode već skoro pola stoljeća. Iako su postojali naponi za poboljšanje kvalitete propisa, zakonodavni okvir za primjenu politike bolje regulacije u Hrvatskoj bio je dugo vremena fragmentiran i neadekvatan. Stupanjem na snagu Zakona o instrumentima politike boljih propisa 1. siječnja 2024. godine,²⁷ postavljen je čvrst temelj za učinkovitiji i transparentniji sustav izrade zakonodavstva, usklađen s praksama EU-a i smjernicama OECD-a. Ipak, uspješna provedba ovog Zakona ovisit će o kapacitetima državne uprave, posebice u smislu administrativnih resursa i stručnosti.

U EU-u politika bolje regulacije također igra važnu ulogu u pojednostavljenju i općem poboljšanju regulatornog okruženja. Ova inicijativa, pokrenuta početkom 2000-ih godina,

²⁴ Wojciech Cyrul, „Lawmaking: Between Discourse and Legal Text“, u: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens (London: Ashgate, 2007.), 43.

²⁵ Marta Tavares de Almeida i Chris Moll, „Legislative Training“, u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 257.

²⁶ Anamarija Musa i Marija Fulir, „Savjetovanja s javnošću u hrvatskim regulatornim agencijama“, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 13, br. 1-2 (2019): 11, <https://hrcaak.srce.hr/223007>.

²⁷ Zakon o instrumentima politike boljih propisa, Narodne novine, br. 155/23.

usmjerena je na smanjenje birokratskih prepreka i poboljšanje kvalitete zakonodavstva, čime se olakšava poslovanje za poslovne subjekte te pruža bolja zaštita potrošača.²⁸ „Bolja regulacija“ predstavlja jedan od glavnih prioriteta Europske komisije, koja intenzivno radi na unapređenju kvalitete postojećeg zakonodavstva te osigurava čvrstu analitičku osnovu za donošenje kvalitetnih budućih zakonodavnih odluka. Uz Komisiju, ključnu ulogu u provođenju politike bolje regulacije imaju i Vijeće te Europski parlament, koji moraju aktivno surađivati kako bi se osiguralo da iz zakonodavnog procesa proizađu kvalitetni propisi. Također, važnu ulogu imaju i države članice, budući da su one odgovorne za primjenu, a u slučaju direktiva, za preuzimanje zakonodavstva Europske unije na nacionalnoj razini.²⁹ Stoga, provedba politike bolje regulacije u velikoj mjeri ovisi o naporima država članica.³⁰

1.2. Legisprudencija

U pravnoj znanosti pažnja je donedavno bila usmjerena isključivo na primjenu prava, usmjerujući se prije svega na rad sudaca i upravnih službenika te njihovu zadaću primjene pravnih pravila pri donošenju pojedinačnih odluka.³¹ Tek u posljednja tri desetljeća zakonodavstvo je postalo ključno područje znanstvenog istraživanja i stručne obuke pravnih praktičara. Sve više se počeo stavljati naglasak na kvalitetu zakona i drugih propisa kao izvora prava te na pravno obrazovanje koje više ne može ostati ograničeno na podučavanje tumačenja i primjene prava. S tim ciljem, fokus se proširio na razumijevanje zakonodavnog procesa i stvaranje pravnih pravila.³² Područje unutar pravne znanosti posvećeno istraživanju i podučavanju teorije i stvaranja zakonodavstva naziva se legisprudencija.³³ Prema Šulmanu razvoj legisprudencije bio je potaknut

²⁸ European Commission, *Better regulation, simply explained*, 6.

²⁹ Prilikom preuzimanja direktive treba voditi računa o tome da se ona vjerodostojno preuzme te da su odredbe koje se donose radi preuzimanja direktive u skladu s postojećim propisima. Također, pravni položaj koji proizlazi iz nacionalnog propisa kojim se direktiva preuzima mora biti dovoljno precizan i jasan, omogućujući adresatima da u potpunosti razumiju svoja prava i obveze. Osim toga, moraju imati mogućnost pozivanja na ta prava pred nacionalnim sudovima.

³⁰ European Commission, *Better regulation, simply explained*, 14.

³¹ Luc J. Wintgens, „Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence“, u: *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, ed. Luc J. Wintgens (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2002.), 9.

³² Luzius Mader, „Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation“, *Statute Law Review* 22, br. 2 (2001): 119., <https://doi.org/10.1093/slr/22.2.119>.

³³ Pojam "legisprudencija" nastao je kao kombinacija latinskih riječi *legis/lex* (zakon) i *prudentia* (znanje), što znači "proučavati zakonodavne probleme iz kuta pravne teorije".

široko prihvaćenim uvjerenjem u društvu da većini građana velik dio zakonodavstva nije razumljiv čak ni u svojim temeljnim aspektima.³⁴

Bar-Siman-Tov naglašava da legisprudencija nije novo područje unutar pravne znanosti jer ima duboke i respektabilne povijesne korijene. Međutim, dugo je bila zanemarena u američkim i europskim akademskim krugovima.³⁵ Ponovno postaje aktualna krajem 20. stoljeća, a početak 21. stoljeća može se opisati kao procvat legisprudencije.³⁶ Wintgens i Oliver-Lalana također primjećuju da posljednjih nekoliko desetljeća teorija zakonodavstva prati val zakonodavnih istraživanja te ponovno dobiva na važnosti.³⁷

U europskim znanstvenim krugovima, švicarski pravnik Peter Noll imao je ključnu ulogu u ponovnom usmjeravanju pažnje na izučavanje legisprudencije, prvenstveno u državama njemačkog govornog područja. U knjizi „Znanost o zakonodavstvu“ (njem. *Gesetzgebungslehre*), koju je objavio 1973. godine, Noll je istaknuo problem dugogodišnjeg zanemarivanja izrade i donošenja pravnih propisa.³⁸ U Sjedinjenim Američkim državama značajnu ulogu u ponovnom poticanju interesa za legisprudenciju imala je Udruga američkih pravnih škola (eng. *The Association of American Law Schools*), koja je 1985. godine osnovala Odjel za zakonodavstvo i pravo političkog procesa (eng. *Section on Legislation & Law of the Political Process*). Tri godine kasnije, Eskridge i Frickey objavili su prvo izdanje udžbenika o legisprudenciji „Zakoni i stvaranje javnih politika“ (eng. *Statutes and the Creation of Public Policy*).³⁹ Legisprudencija je postepeno postala sastavni dio američkog pravnog obrazovanja,⁴⁰ a danas većina prestižnih pravnih fakulteta

³⁴ Šulmane, „Legislative Inflation“ - An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse“, 83.

³⁵ Korijeni znanosti o zakonodavstvu susreću se u Francuskoj još u 18. stoljeću i predstavljaju povijesnu prekretnicu razvoja legisprudencije. Francuski pravnici i znanstvenici bili su usredotočeni na poboljšanje kvalitete zakona. Oni su razvijali teorije o znanosti o zakonodavstvu, čineći to ne samo predmetom akademskog interesa, već i pitanjem od praktične važnosti za državne institucije i javnu vlast. Karine Gilbert, „Legislation in France“, u: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.) 181.

³⁶ Ittai Bar-Siman-Tov, „The Global Revival of Legisprudence: A Comparative View on Legislation in Legal Education and Research“, u: *Conceptions and Misconceptions of Legislation*, ed. A. Daniel Oliver-Lalana (Cham: Springer, 2019.) 279. Karpen opisuje legisprudenciju kao „uspavanu ljepoticu“ (eng. *sleeping beauty*). Vidi: Ulrich Karpen, „Comparative Law: Perspectives of Legislation“, *Legisprudence* 6, br. 2 (2012): 150, <https://doi.org/10.5235/175214612803596677>

³⁷ Luc J. Wintgens i A. Daniel Oliver-Lalana, „Preface“, u: *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, eds. Luc J. Wintgens i A. Daniel Oliver-Lalana (Cham: Springer, 2013.) V.

³⁸ Vidi: Peter Noll, *Gesetzgebungslehre* (Reinbek: Rowohlt, 1973.)

³⁹ Danas postoji već šesto izdanje ovog udžbenika. Bar-Siman-Tov, „The Global Revival of Legisprudence: A Comparative View on Legislation in Legal Education and Research“, 6.

⁴⁰ Primjerice, do 2003. godine gotovo 90% ispitanih američkih pravnih fakulteta uvrstilo je kolegij koji je sadržajno obuhvaćao izučavanje znanosti o zakonodavstvu, dok je otprilike trećina nudila više od jednog kolegija posvećenog ovom području.

u svom programu nudi kolegije posvećene znanosti o izradi propisa.⁴¹ Ovaj trend primjetan je i u europskim državama, gdje se sve veći naglasak stavlja na uključivanje legisprudencije u redovite obrazovne programe pravnih fakulteta, ali i kroz druge programe obuke od strane stručnih službi vlade.

U počecima je svaka država razvijala vlastiti pristup legisprudenciji, često bez razmjene ideja s drugim državama, što je, između ostalog, rezultiralo neujednačenom terminologijom koja se koristi za označavanje ove znanosti. Primjerice, u Sjedinjenim Američkim Državama, pored pojma „legisprudencija“ (eng. *legisprudence*), u kontekstu znanosti o zakonodavstvu, u literaturi se može naići i na pojmove poput „zakonodavstvo i tumačenje propisa“ (eng. *legislation and statutory interpretation*) ili jednostavno „zakonodavstvo“ (eng. *legislation*). U europskoj literaturi na engleskom jeziku može se uočiti širok raspon izraza, kao što su: „legisprudencija“ (eng. *legisprudence*), „legistika“ (eng. *legistics* ili *legistique*), „studije zakonodavstva“ (eng. *legislation studies* ili *legislative studies*), „znanost o zakonodavstvu“ (eng. *science of legislation*) i teorija zakonodavstva (eng. *theory of legislation*), što odražava različite pristupe i tradicije unutar kontinenta.⁴² Danas se sve više stavlja naglasak na poredbeno pravo, kao ključan segment legisprudencije. Do promjene u tom pogledu dolazi s procesom europske integracije i šireg globalnog povezivanja gospodarstava i pravnih sustava. Pravni sustavi različitih država, osobito u EU-u, sve su više međusobno usklađeni, pa se nacionalno zakonodavstvo sve manje promatra kao potpuno neovisno.⁴³

Globalni procvat legisprudencije jasno se očituje i u osnivanju Europske udruge za zakonodavstvo (eng. *European Association of Legislation*). Ova je Udruga osnovana 1991. godine u Njemačkoj, a 2008. godine prerasla je u Međunarodnu udruhu za zakonodavstvo (eng. *International Association of Legislation* - IAL). Osim toga, uspostavljena su brojna druga međunarodna i nacionalna udruženja posvećena promicanju proučavanja zakonodavstva i unapređenju zakonodavnih procesa. Taj napredak odražava se i u pokretanju mnogih specijaliziranih pravnih i politoloških časopisa koji se bave tematikom iz područja legisprudencije.

⁴¹ Vidi: Abbe R. Gluck, „The Ripple Effect of “Leg-Reg” on the Study of Legislation & Administrative Law in the Law School Curriculum“, *Journal of Legal Education* 65, br. 1(2015): 121-163., <https://ssrn.com/abstract=2926238>.

⁴² Bar-Siman-Tov, „The Global Revival of Legisprudence: A Comparative View on Legislation in Legal Education and Research“, 1.

⁴³ Karpen, „Comparative Law: Perspectives of Legislation“, 142.

Također, važno je spomenuti i osnivanje znanstvene zbirke *“Legisprudence Library”*, koja dodatno doprinosi razvoju ovog područja.⁴⁴

Općenito, legisprudencija kao znanost o zakonodavstvu, postavlja kriterije i metode za izradu kvalitetnog zakonodavstva. Ona se bavi ključnim pitanjima politike i ustavnosti unutar zakonodavnog procesa, uključujući transparentnost, učinke propisa te tehnike izrade i oblikovanja pravnih normi. Legisprudencija ima izrazito interdisciplinarni karakter jer, osim pravne znanosti, uključuje i druge društvene znanosti poput ekonomije, politologije, sociologije i lingvistike. Ovaj širi pristup omogućava dublje razumijevanje zakonodavnog postupka te njegovo kontinuirano unapređenje. Također, legisprudencija pristupa analizi zakonodavstva iz teorijske i praktične perspektive. Kao deskriptivna znanost, ona koristi hermeneutičke i empiričke metode za proučavanje i tumačenje općih pravnih akata, istražujući kako zakoni nastaju i kako djeluju u praksi. Primjenom ovih metoda, legisprudencija ne samo da analizira postojeće propise već i identificira njihove učinke u stvarnom svijetu. Istovremeno, neki autori smatraju da legisprudencija ima preskriptivnu i normativnu ulogu, pružajući smjernice za radnje koje je potrebno poduzeti kako bi se osiguralo donošenje kvalitetnog zakonodavstva. Na taj način, ona ne samo da opisuje stanje zakonodavstva, već i predlaže konkretne mjere i standarde koje zakonodavci trebaju slijediti kako bi poboljšali kvalitetu pravnih propisa.⁴⁵

Legisprudencija istražuje sve faze zakonodavnog postupka, od početne inicijative za donošenje propisa i izrade prijedloga, pa sve do njegovog razmatranja, usvajanja u predstavničkom

⁴⁴ Cilj znanstvene zbirke *„Legisprudence Library“* je objavljivanje visoko kvalitetnih akademskih istraživanja o zakonodavstvu i povezanim područjima iz perspektive pravne teorije. Bar-Siman-Tov, *„The Global Revival of Legisprudence: A Comparative View on Legislation in Legal Education and Research“*, 9-10. U proteklih dvadeset godina mogu se uočiti brojni znanstveni radovi iz područja legisprudencije. Vidi npr.: Tímea Drinóczi, *“Quality Control and Management in Legislation: A Theoretical Framework“*, *KLRI Journal of Law and Legislation* 7, br. 1 (2017): 57-86., <https://www.klri.re.kr/kor/journal/U/11/view.do>; Tímea Drinóczi, *„Concept of Quality in Legislation-Revisited: Matter of Perspective and a General Overview“*, *Statute Law Review* 36, br. 3 (2015): 211-227., <https://doi.org/10.1093/slr/hmv008>; Alexandre Flückiger, *„Concluding Remarks Can Better Regulation Be Achieved By Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of the Quality of Legislation Affects Law Improvement Methods“*, *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 213-218., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424710>; Ulrich Karpen, *„Efficacy, Effectiveness, Efficiency: From Judicial to Managerial Rationality“*, in: *Rational Lawmaking under Review*, eds. Klaus Meßerschmidt i A. Daniel Oliver-Lalana (Cham: Springer, 2016), 295–313.; Maria Mousmouti, *„Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test“*, *Legisprudence* 6, br. 2 (2012): 191–206., <https://doi.org/10.5235/175214612803596686>; Alec Samuels, *„Ensuring Standards in the Quality of Legislation“*, *Statute Law Review* 34, br. 3 (2013): 296–299., <https://doi.org/10.1093/slr/hmt011>; Wim J.M. Voermans, *„Concern About the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards?“* *Erasmus Law Review* 2, br. 1 (2009): 59–95., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1492104; Helen Xanthaki, *„Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth is Really Wrong?“* *Common Market Law Review* 38, br. 3 (2001): 651-676., <https://doi.org/10.54648/350927> i Helen Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation* (Oxford: Hart Publishing, 2014.).

⁴⁵ Ulrich, *“Comparative Law: Perspectives of Legislation”*, 154.

tijelu i konačne objave u službenom glasilu. Međutim, njen fokus ne završava s usvajanjem zakona, već legispudencija inzistira na kontinuiranom praćenju provedbe propisa u praksi. Praćenjem primjene propisa u stvarnom životu, omogućava se pravovremeno prepoznavanje nedostataka ili nepredviđenih posljedica, ukazujući na potencijalne izmjene i dopune propisa, čime zapravo započinje novi ciklus zakonodavne regulacije.⁴⁶

U okviru legispudencije mogu se izdvojiti zasebna područja istraživanja, odnosno discipline koje se bave različitim aspektima zakonodavstva. Općenito se legispudencija dijeli na materijalnu i formalnu. Materijalna legispudencija bavi se sadržajem zakonodavstva stavljajući naglasak na pravne i političke aspekte zakonodavstva, predlažući metodologiju izrade normativnog sadržaja propisa. S druge strane, formalna legispudencija, koja se često naziva i „legistika“, obuhvaća formalne aspekte zakonodavstva, odnosno bavi se tehnikom izrade propisa.⁴⁷

Uz materijalnu i formalnu legispudenciju kao općeprihvaćena područja istraživanja u okviru legispudencije, Mader je identificirao još nekoliko njih, a to su: zakonodavno oblikovanje, (eng. *legislative drafting*), zakonodavna komunikacija (eng. *legislative communication*), zakonodavni postupak (eng. *legislative procedure*), upravljanje zakonodavnim projektima (eng. *management of legislative projects*), sociologija zakonodavstva (eng. *sociology of legislation*) te teorija zakonodavstva (eng. *theory of legislation*). „Zakonodavno oblikovanje“ kao posebno područje koje Mader izdvaja bavi se isključivo jezičnim aspektima izrade propisa. Unutar ovog područja proučava se kako jasno i precizno izražavati pravne odredbe i pravne norme.⁴⁸ Također, Mader izdvaja „zakonodavnu komunikaciju“, kao područje legispudencije koje se bavi postupkom objavljivanja i upoznavanja javnosti sa zakonodavstvom. Nadalje, procesi izrade, donošenja i provedbe zakonodavstva, koji se odvijaju prema određenim proceduralnim pravilima, predmet su istraživanja posebnog područja „zakonodavnog postupka“. Budući da se regulaciju putem zakonodavstva može usporediti s projektom koji ima jasno definirane ciljeve, rokove i faze razvoja, Mader identificira „upravljanje zakonodavnim projektima“ kao posebno područje u okviru legispudencije. Ono primjenjuje načela i tehnike upravljanja projektima na zakonodavni postupak.

⁴⁶ Ulrich, „Comparative Law: Perspectives of Legislation“, 166.

⁴⁷ Jean-Pierre Duprat i Helen Xanthaki, „Legislative Drafting Techniques/Formal Legistics“, u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 109-110.

⁴⁸ U okviru „jezičnog oblikovanja propisa/zakonodavstva“ razmatraju se pravopisna, gramatička i stilska pravila, upotreba preciznih i jednoznačnih pojmova, izbjegavanje nejasnoća ili višeznačnosti, korištenje pristupačnog i razumljivog jezika i sl., kako bi propis bio razumljiv onima koji ga trebaju primjenjivati i provoditi.

Također, važno je uočiti da politički i društveni aspekti svake države oblikuju sadržaj propisa. S obzirom na to, „sociologija zakonodavstva“ područje je koje proučava različite političke interese, ideologije, društvene grupe, lobije i druge društvene aktere, koji oblikuju zakonodavne inicijative. Također, analizira kako se propisi u stvarnosti provode nakon njihova donošenja te kako zakonodavstvo utječe na društvo u cjelini. Konačno, treba spomenuti i „teoriju zakonodavstva“, područje koje analizira ulogu i funkciju zakonodavstva kao alata kojim država regulira društvena ponašanja i održava društveni poredak.⁴⁹ Sva navedena područja koja se mogu izdvojiti unutar legispudencije zajedno doprinose postizanju glavnog cilja legispudencije, a to je unaprjeđenje kvalitete propisa.

1.3. Razvoj legispudencije u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je legispudencija kao znanost o izradi kvalitetnog zakonodavstva, i dalje u velikoj mjeri nepoznata u stručnoj i znanstvenoj zajednici. Međutim, određeni segmenti ove znanosti predmet su proučavanja nomotehnike, posebne znanstvene discipline koja se bavi normativnom djelatnošću, odnosno izradom pravnih propisa.⁵⁰ Nomotehnika proučava tehniku normiranja, način izražavanja sadržaja pravne odredbe, korištenje pojmova u izradi propisa, logiku u njihovu oblikovanju i sl., s ciljem oblikovanja jasnog i usustavljenog propisa, usklađenog s pravnim sustavom u cjelini, načelima i vrijednostima pravne kulture i tradicije, čime se pravni sustav u kojem se takav propis donosi čini potpunim, konzistentnim i koherentnim.⁵¹ Veliki značaj u razvoju nomotehnike u Hrvatskoj imali su ugledni pravni teoretičari svog vremena, poput Mihajla i Đure Vukovića, Velimira Ivančevića, Đure Gatarića i Ive Borkovića, koji su krajem 20. stoljeća objavili knjige posvećene ovoj temi.⁵² Sve do tada je prevladavao neznanstveni pristup u izradi propisa, koji je dugo vremena predstavljao problem. Tako je primjerice Borković upozorio kako površni i improviziran pristup u izradi propisa rezultira nejasnoćama pravnih propisa,

⁴⁹ Mader, „Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation“, 120.

⁵⁰ Naziv nomotehnika izveden je iz grčkih riječi „*nomos*“, što znači „zakon“ i „*techne*“ što znači „vještina“.

⁵¹ Katja Božić, „Nomotehnika - med tehniko in občutkom“, *Pravni letopis*, br. 1 (2012): 204., <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-DPD2L454>.

⁵² Dario Đerđa i Teodor Antić, "Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj - studija slučaja", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 97., <https://doi.org/10.30925/zpfsr.38.1.4>. Vidi: Mihajlo Vuković i Đuro Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika* (Zagreb: Informator, 1997.), Velimir Ivančević, *Nomotehnika: ogledi*, (Zagreb: Narodne novine, 1988.), Đuro Gatarić, *Stvaranje prava* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Pravni fakultet u Banja Luci, 1991.) i Borković, *Nomotehnika*.

nepreciznostima u izražavanju, pojavama pravnih praznina i sl.⁵³ Iako su navedeni pravni teoretičari skrenuli pozornost na važnost znanstvenog pristupa izrade propisa te su razvili posebna načela, pravila i metode za izradu propisa, dugo vremena nije se nastavio razvoj ove pravne discipline. Od objave prvih knjiga o nomotehnici nije bilo značajnijih znanstvenih rasprava na ovu temu sve do 2015. godine, kada su Milotić i Peranić izdali knjigu s praktičnim primjerima za izradu općih akata te Livaja i Milotić objavili Komentar Jedinstvenih nomotehničkih pravila.⁵⁴ Dvije godine nakon toga, Đerđa i Antić objavili su rad u kojem su, između ostalog, skrenuli pozornost na važnost tehnike izrade propisa, upozoravajući da se tome u Hrvatskoj ne pridaje dostatna pozornost.⁵⁵

S ciljem unaprjeđenja kvalitete hrvatskih propisa, nomotehniku je nužno nastaviti razvijati, ali u okviru legisprudencije kao sveobuhvatne znanosti o zakonodavstvu, koja ima za cilj donošenje kvalitetnih propisa. Međutim, sve do nedavno, legisprudencija je bila gotovo nepoznata u hrvatskoj pravnoj teoriji. Prvi ju je u hrvatskom pravnom kontekstu predstavio Đerđa u svom radu iz 2019. godine.⁵⁶ Do tada se o ovoj znanosti nije sustavno pisalo, iako su pojedina znanstvena saznanja bila primijenjena kroz inicijative vezane uz politiku bolje regulacije. Kako bi se legisprudencija dodatno profilirala, modernizirala i integrirala u šire pravne studije, ključno je nastaviti razvijati i produbljivati znanstvenu raspravu o ovoj znanstvenoj disciplini. To uključuje ne samo širenje istraživačkih područja u zakonodavnoj tehnici i normiranju, već i jačanje interdisciplinarnih pristupa koji povezuju pravnu teoriju s društvenim, ekonomskim i političkim kontekstima. Također, komparativne analize zakonodavnih modela iz drugih pravnih sustava mogu pridonijeti boljem razumijevanju suvremenih trendova i izazova u procesu izrade propisa te ponuditi učinkovita rješenja koja bi se mogla prilagoditi hrvatskom kontekstu.

⁵³ Borković, *Nomotehnika*, 8-9.

⁵⁴ Vidi: Ivan Milotić i Domagoj Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, (Zagreb: RRiF plus, 2015.) i Anamarija Livaja i Ivan Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, (Zagreb: RRiF, 2015.)

⁵⁵ Đerđa i Antić, "Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj - studija slučaja".

⁵⁶ Vidi: Dario Đerđa, "Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 113-143, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.1.5>.

1.4. Cilj, hipoteze i metodologija istraživanja

S obzirom na značajnu ulogu normativne djelatnosti u društvu, ova će disertacija proširiti postojeće znanstvene spoznaje legisprudencije u Hrvatskoj. Pravno istraživanje obuhvatit će različite faze u životnom ciklusu propisa, s naglaskom na instrumente politike bolje regulacije. Istraživanje će ponuditi sveobuhvatnu, sustavnu analizu suvremenih metoda stvaranja kvalitetnog zakonodavstva, uz prijedloge *de lege ferenda* za unaprjeđenje kvalitete pravnog sustava Republike Hrvatske. Stoga, cilj je ovog istraživanja znanstveno doprinijeti razvoju spoznaja o tome kako stvarati kvalitetne propise.⁵⁷ Na taj način bi se doprinijelo uspostavi jasnog, ujednačenog i nedvosmislenog pravnog sustava, čime bi se unaprijedila pravna sigurnost i ojačala vladavina prava u Hrvatskoj.

U disertaciji će se ispitati nekoliko hipoteza. Prije svega, istraživanje polazi od hipoteze da hrvatski propisi sadrže određene normativne nedostatke koji ukazuju na nedovoljnu razinu kvalitete postojećeg pravnog okvira, što upućuje na potrebu za njegovim daljnjim sustavnim unaprjeđenjem. Ova hipoteza ispitat će se analizom određenih hrvatskih propisa, kako bi se utvrdio utjecaj normativnih nedostataka u hrvatskim pravnim propisima na funkcioniranje pravnog poretka. Nadalje, u radu će se ispitati hipoteza da sustavna i dosljedna provedba instrumenata politike bolje regulacije ima ključnu ulogu u unapređenju kvalitete pravnih propisa. U okviru ispitivanja ove hipoteze ponuditi će se sveobuhvatna analiza tih instrumenata, s naglaskom na njihov utjecaj na postizanje kvalitete propisa, uz usporedni prikaz njihova uređenja u pojedinim državama članicama EU-a te na razini same Unije. Naposljetku, postavlja se hipoteza da unatoč uspostavljenom institucionalnom i normativnom okviru za provedbu instrumenata politike bolje regulacije u Republici Hrvatskoj, postoje određene manjkavosti u njihovoj primjeni, koje ograničavaju puni doprinos tih instrumenata u unaprjeđenju kvalitete pravnih propisa. Radi ispitivanja ove hipoteze, disertacija će obuhvatiti analizu pravnog i institucionalnog okvira politike bolje regulacije u Hrvatskoj te istražiti konkretne razloge zbog kojih pojedini instrumenti te politike ne ostvaruju svoj puni potencijal u zakonodavnoj praksi.

⁵⁷ Na važnost kvalitete propisa za pravnu sigurnost, jedinstvenu primjenu prava te poštovanje pravomoćnih presuda i odluka državnih i javnih tijela ukazuje i Ustavni Sud Republike Hrvatske. Vidi npr.: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-722/2009 od 6. travnja 2011.

U skladu s različitostima zahtjeva svakog pojedinog djela predložene disertacije koriste se različite metode istraživanja, s ciljem potvrđivanja ili odbacivanja postavljenih hipoteza. Istraživanje polazi od pozitivnopravne metode, tj. analize pozitivno pravnih propisa i neobvezujućih pravnih akata (eng. *soft law*), koji uređuju pravila za izradu propisa i instrumente politike bolje regulacije, kao ključne mjere za postizanje kvalitetnih propisa. Iako „zakonodavna inflacija“ ima univerzalni karakter te se u raznim državama javljaju slični izazovi prilikom pravne regulacije, praktični aspekti zakonodavnog procesa zavise od specifičnog nacionalnog konteksta. pristupi i rješenja u vezi s pripremom i izradom propisa, zakonodavnim procedurama i provođenjem instrumenata politike boljih propisa razlikuju se među državama. Svaka država ima svoja pravila i zakonske okvire koji ograničavaju i oblikuju način na koji se zakoni i drugi propise donose i provode.⁵⁸ Iz tog razloga koristi se i poredbenopravna metoda istraživanja analizirajući pravne sustave više različitih nacionalnih poredaka, u prvom redu: Saveznu Republiku Njemačku, Francusku Republiku, Kraljevinu Nizozemsku i Republiku Sloveniju te u manjoj mjeri ostale europske države. Njemačka, Francuska i Nizozemska primjer su država u kojima se legispudencija razvija već dugi niz godina te koje uspješno provode politiku bolje regulacije. Slovenija je kao i Hrvatska u odnosu na prethodno navedene države počela kasnije provoditi politiku bolje regulacije. Ipak, Slovenija danas ima uspostavljen državni okvir za regulatornu politiku te se mogu pronaći primjeri dobre prakse. Uz to, zanimljivo je usporediti slovenski sustav pravnog normiranja s hrvatskim, budući da ove države dijele zajedničku pravnu tradiciju. Nadalje, s obzirom na utjecaj prava EU-a na nacionalna prava država članica, kao i zbog njegove nadređenosti nacionalnim pravima, analizirat će se izrada zakonodavnih akata Unije i politika bolje regulacije, koju u prvom redu provodi Komisija. Prilikom usporedne analize, važnu podlogu predstavljaju OECD-ova izvješća prakse bolje regulacije u Europskoj uniji iz 2019. i 2022. godine (eng. *Better Regulation Practices across the European Union*). Rezultati izvješća temeljeni su na empirijskim podacima, među kojima su i OECD-ovi indikatori regulatorne politike i upravljanja. Osim toga, treba istaknuti i nedavno objavljene dvije knjige *Legislation in Europe* čiji su urednici Karpen i Xanthaki, koje predstavljaju zbirku radova uglednih praktičara i znanstvenika iz područja znanosti o zakonodavstvu.

Nadalje, u radu će se znanstveno-istraživačkom metodom analize i sinteze utvrditi kriteriji kvalitetnog propisa. Prikazat će se povijesni razvoj politike bolje regulacije te će se usporediti

⁵⁸ Mader „Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation“, 120.

njezina provedba u Hrvatskoj te u drugim pravnim sustavima. Ovom metodom objasniti će se povijesne i društvene okolnosti koje su potaknule nastanak ideje o boljoj regulaciji te će se prikazati kako se ona razvijala na međunarodnoj, europskoj i nacionalnoj razini. Također, disertacija će, analizirajući pravne izvore *de lege lata*, tj. trenutno važeće pravo, nastojati utvrditi postojeće manjkavosti hrvatskog zakonodavnog okvira. Kritički će se analizirati različiti pravni propisi, u prvom redu upravnog prava, te će se ukazati na neke ključne nedostatke. Prilikom analize propisa koristit će se dogmatska i aksiološka metoda kojim će se pružiti sveobuhvatna kritička ocjena hrvatskog zakonodavstva. Također, u ovoj analizi, važnu podlogu predstavljati će i djela domaćih pravnih autora koji su već ukazali na neke nedostatke.

U pojedinim dijelovima disertacije, istraživanje će koristiti interdisciplinarni pristup. Primjerice, prilikom analize određenih instrumenata politike bolje regulacije, bit će potrebno osvrnuti se na neke ekonomske metode. Kako bi se postigao holistički pristup unaprjeđenju kvalitete propisa, istraživanje će također obuhvatiti sociološke i političke znanosti. Ovakav pristup omogućit će dublje razumijevanje teme, uzimajući u obzir stvarne potrebe društva i političke stvarnosti. Nadalje, disertacija će istražiti suvremena tehnološka rješenja koja mogu doprinijeti unaprjeđenju kvalitete propisa. Konačno, istraživanje će se baviti i pravnom lingvistikom, analizirajući jezične aspekte izrade propisa, uključujući terminologiju, formulacije i jasnoću izraza. Ovaj interdisciplinarni pristup omogućit će cjelovitije sagledavanje problema i pružiti kvalitetnija rješenja.

Naposlijetku, istraživanje će predstavljati znanstveni doprinos u dva smjera. S jedne strane, obuhvatit će suvremene spoznaje legisprudencije, pri čemu će se detaljno analizirati metode za postizanje kvalitetnih propisa u raznim fazama životnog ciklusa propisa u hrvatskom i stranim pravnim sustavima. Na taj bi se način po prvi put u hrvatskoj pravnoj teoriji na jednom mjestu dala sveobuhvatna i sustavna suvremena analiza stvaranja pravnih propisa. S druge strane, disertacija će predložiti *de lege ferenda* smjernice za unaprjeđenje kvalitete hrvatskog pravnog sustava, što će predstavljati izvorni znanstveni doprinos. Analizirajući manjkavosti postojećih pravnih propisa i predlažući rješenja za postizanje kvalitetnijih propisa u Hrvatskoj, ponudit će se suvremene smjernice za pravnu regulaciju. Također, predložit će se u kojem smjeru bi se politika bolje regulacije trebala dalje razvijati. Rezultati istraživanja moći će se koristiti za unapređenje izrade propisa, učinkovitiju provedbu instrumenata politike bolje regulacije u Hrvatskoj te za jače

prepoznavanje uloge službenika koji sudjeluju u izradi propisa, tzv. redaktora, zajedno s njihovim znanjima, vještinama i kompetencijama potrebnima za obavljanje tih poslova.

2. NEKI NEDOSTACI U KVALITETI HRVATSKIH PROPISA

Određene manjkavosti koje otežavaju tumačenje i primjenu propisa u praksi mogu se uočiti u hrvatskom zakonodavstvu. Propisi su ponekad loše izrađeni, što stvara niz poteškoća ne samo građanima na koje se odnose, već i javnopravnim tijelima i sudovima zaduženima za njihovu provedbu. Među najčešćim problemima ističu se nedosljedna upotreba pravne terminologije, nepravilno korištenje jezičnih pojmova, neujednačeno definiranje pojmova, kao i međusobno proturječne odredbe, tj. antinomije. Osim toga, u propisima se može naići na sadržajno netočne odredbe te na nepotrebno ponavljanje odredbi, što pravni okvir čini mnogo složenijim. Čest problem predstavlja i prekoračenje rokova za donošenje provedbenih propisa, kao i njihovo nedonošenje, što potom znatno otežava ili onemogućuje provedbu samih zakona. Posebnu pozornost zahtijevaju nedostaci u uređenju prijelaznih i završnih odredbi, koji mogu rezultirati neželjenim pravnim učincima, poput retroaktivnog djelovanja ili nejasnoća oko stupanja propisa na snagu. Naposljetku, jedan od ključnih pokazatelja loše pripreme i izrade propisa jest neostvarivanje ciljeva zbog kojih se propisi donose.

2.1. Nedosljedno korištenje pravne terminologije

U literaturi se često ukazuje na problem nedosljednog korištenja pravne terminologije u propisima. Jedan od takvih primjera je korištenje pravnoteorijskog pojma „upravni akt“, koji označava „autoritativnu odluku kojom se, posebno u oblasti upravnog djelovanja, jednostrano odlučuje o subjektivnim pravima, o obvezama ili pravnim interesima pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj stvari“.⁵⁹ Naime, upravni akt se u Zakonu o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP),⁶⁰ kao sistemskom općem propisu koji uređuje vođenje upravnog postupka, naziva „rješenje“. Međutim, ZUP ne inzistira na dosljednoj upotrebi ovog pojma, već propisuje da sukladno zakonu koji uređuje pojedino upravno područje „akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv“.⁶¹ Tako odluke javnopravnih tijela koje su u pravnoj prirodi upravni akti, u posebnim upravnim područjima nose nazive „dozvola“, „odobrenje“, „odluka“, „suglasnost“ i

⁵⁹ Borković, *Upravno pravo*, 360.

⁶⁰ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.

⁶¹ Čl. 96. st. 2. ZUP-a.

sl.⁶² S druge strane, u Zakonu o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS),⁶³ koji uređuje sudski nadzor zakonitosti donošenja upravnoga akta, u istom se značenju koristi pojam „pojedinačna odluka“.⁶⁴ Đerđa ističe kako takav pristup doprinosi složenosti utvrđivanja treba li se neka odluka javnopravnog tijela smatrati upravnim aktom ili ne te ne doprinosi jednostavnoj i dosljednoj primjeni prava pri odlučivanju javnopravnih tijela o upravnim stvarima.⁶⁵ Štoviše, Ustavni sud Republike Hrvatske je utvrdio kako je propisivanje istog pravnog nazivlja za istovjetne pravne institute u svim zakonima, u kojima se oni pojavljuju, potrebno radi osiguranja načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti i izvjesnosti. Pritom je podsjetio kako usklađivanje pravnog nazivlja nije u nadležnosti Ustavnog suda, već zakonodavca, čime je dodatno naglasio da je pri izradi propisa nužno voditi računa o dosljednom korištenju pravne terminologije u cijelom pravnom sustavu.⁶⁶ Dakle, nedosljedno korištenje pravne terminologije u propisima umanjuje pravnu sigurnost i otežava njihovu primjenu u praksi, zbog čega je nužno da zakonodavac teži usklađivanju pravnog nazivlja kako bi se osiguralo jasno, predvidljivo i ujednačeno pravno uređenje.

2.2. Nepravilno korištenje jezičnih pojmova

U hrvatskim propisima se nerijetko može uočiti nepravilno korištenje jezičnih pojmova i izraza. Tako se primjerice može naići na propise koji u značenju pojma „pretpostavka“ često pogrešno koriste pojam „uvjet“. Naime, „pretpostavka“ označava činjenicu koju treba ostvariti kako bi se podijelilo neko pravo ili nametnula obveza, dok „uvjet“ označuje određenu okolnost čiji

⁶² Takav je slučaj npr. s nazivima građevinska i uporabna dozvola (vidi: čl. 99. Zakona o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19., 145/24.), vodopravna dozvola (vidi: čl. 156. st. 5. Zakona o vodama, Narodne novine, br. 66/19., 84/21., 47/23.), odobrenje za samostalan rad doktoru dentalne medicine odnosno dentalnom tehničaru (vidi: čl. 6. st. 4. i čl. 36.b st. 4. Zakona o dentalnoj medicini, Narodne novine, br. 121/03., 120/09., 117/08., 46/21.), suglasnost odnosno odobrenje Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (vidi: čl. 2. t. 18. Zakona o faktoringu, Narodne novine, br. 94/14., 85/15., 41/16.).

⁶³ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.

⁶⁴ Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 116.-117. i Dario Đerđa i Paula Šamanić, "Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 723, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.3.10>.

⁶⁵ Dario Đerđa, „Pravna zaštita od odluka javnopravnih tijela“, u: *Reforma upravnog sudovanja - deset godina poslije: okrugli stol održan 25. siječnja 2022.*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2023.), 70., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:186486>.

⁶⁶ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2694/2003 od 28. siječnja 2004.

je nastup neizvjestan.⁶⁷ Primjerice, Zakon o ljekarništvu propisuje da su „opći uvjeti“ za obavljanje ljekarničke djelatnosti diploma fakulteta u Republici Hrvatskoj za zvanje magistra farmacije ili nostrificirana strana diploma o završenom odgovarajućem sveučilišnom dodiplomskom studiju, položen stručni ispit, državljanstvo Republike Hrvatske, znanje hrvatskoga jezika, upis u registar Komore i odobrenje za samostalan rad.⁶⁸ Budući da su ovo činjenice koje se trebaju ispuniti kako bi se dozvolilo obavljanje ljekarničke djelatnosti, Zakon o ljekarništvu ih pogrešno naziva „uvjetima“ umjesto „pretpostavkama“.⁶⁹

Nadalje, Šikić je upozorio da je zakonodavac prilikom propisivanja žalbe nepotrebno i zbunjujuće u članku 112. stavku 1. ZUP-a upotrijebio izraz „odgoda pravnih učinaka rješenja“. Time je odstupio od uobičajenog izraza „odgoda izvršenja rješenja“ (ili općenitijeg izraza „odgodni učinak“), koji se koristi u ostatku zakonskog teksta.⁷⁰ Također, Šikić navodi da se općenito u pravnoj praksi, ali i u zakonodavstvu, uočava nerazumijevanje izraza „zamjena“ i „izmjena“ rješenja koji, iako se radi o sličnim riječima, nisu sinonimi. Naime, ZUP pogrešno izjednačava ove izraze prilikom normiranja postupanja prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela povodom žalbe. Tako članak 113. stavak 5. ZUP-a propisuje dužnost prvostupanjskog javnopravnog tijela da „zamijeni“ žalbom pobijano rješenje, tj. vlastito ranije doneseno rješenje novim rješenjem, svaki put kad ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično.⁷¹ Iako zakonodavac to izričito ne navodi, u ovoj odredbi izraz „zamjena rješenja“ podrazumijeva poništavanje ranijeg rješenja te donošenje novog rješenja. S druge strane, u članku 115. stavku 4. ZUP-a izričito je propisano da drugostupanjsko tijelo žalbu može odbiti, rješenje poništiti u cijelosti ili djelomično te ga „izmijeniti“.⁷² Dakle, u ovim odredbama, oba izraza označavaju mogućnost nadležnog tijela (prvostupanjskog ili drugostupanjskog) da nakon utvrđivanja nezakonitosti ili nepravilnosti pobijanog rješenja takvo rješenje ponište te donesu novo. Promatrajući izraz „izmjena rješenja“ i u drugim odredbama ZUP-a, koje nisu izravno vezane za žalbu, Šikić zaključuje da zakonodavac navedene izraze koristi neprecizno i prilično slobodno. Analizirajući značenje riječi „zamijeniti“ i

⁶⁷ Borković, *Upravno pravo*, 377.

⁶⁸ Članak 20. Zakona o ljekarništvu, Narodne novine, br. 121/03., 142/06., 35/08., 117/08., 92/24.

⁶⁹ Đerđa i Šamanić, "Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu", 723.

⁷⁰ Marko Šikić, „O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 2 (2023):310-311, <https://doi.org/10.31141/zrpf.2023.60.148.309>.

⁷¹ Izraz „zamjena rješenja“ koristi se i kod uređenja izvanrednog pravnog lijeka obnove postupka. Vidi: čl. 127. st. 1. ZUP-a.

⁷² Izraz „izmijeniti“ također se koristi u člancima 13., 118. i 147. ZUP-a.

„izmijeniti“, zaključuje da treba koristiti izraz „zamjena“ rješenja jer bolje opisuje ovlasti i dužnosti koje imaju prvostupanjska i drugostupanjska tijela.⁷³ Dakle, nužno je da zakonodavac prilikom pravnog normiranja vodi računa o pravilnoj i dosljednoj upotrebi pravnih pojmova i izraza, kako bi se izbjegle terminološke nepreciznosti koje mogu uzrokovati nejasnoće u primjeni i tumačenju propisa.

2.3. Nedosljedno definiranje pojmova

Problematičnim se u praksi pokazuje i nedosljedno definiranje pojmova u različitim propisima. Naime, često se isti pojmovi bez opravdanog razloga, različito definiraju u različitim propisima. Tako primjerice, Bilić upozorava da je pojam „trgovac“ različito definiran u pojedinim zakonima, što ponekad stvara probleme prilikom razumijevanja ovog pojma u praksi. Sukladno Zakonu o trgovačkim društvima, pojam „trgovac“ je definiran kao osoba koja samostalno i trajno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu.⁷⁴ S druge strane, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o obveznim odnosima i Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova definiraju trgovca kao bilo koju osobu koja sklapa pravni posao ili djeluje na tržištu u okviru svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti, uključujući osobu koja nastupa u ime ili za račun trgovca.⁷⁵ Umjesto gospodarske djelatnosti, ova definicija spominje čak četiri djelatnosti: trgovačku, poslovnu, obrtničku i profesionalnu, od kojih se svaka barem djelomično preklapa s gospodarskom djelatnošću. Nejasno je zašto se razlikuju kategorije gospodarskih, trgovačkih, poslovnih, obrtničkih i profesionalnih djelatnosti, osobito jer se u sistemskim zakonima - Zakonu o trgovačkim društvima i Zakonu o obrtu, trgovačka i obrtnička djelatnost primarno opisuju pomoću gospodarske djelatnosti. Također, u nekim drugim zakonima definicija trgovca se uopće ne oslanja ili se ne oslanja u potpunosti na sadržaj trgovčeve djelatnosti, nego zahtijeva da su njihovi adresati

⁷³ Šikić, „O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja)“, 311., 316-320.

⁷⁴ Čl. 3. st. 1. Zakona o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 152/11. - službeni pročišćeni tekst, 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23., 136/24.

⁷⁵ Vidi čl. 4. st. 1. t. 34. Zakona o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22., 59/23., čl. 399.a st. 1. t. 2. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23. i čl. 6. st. 1. podst. 9. Zakona o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova, Narodne novine, br. 121/16., 32/19.

registrirani kao trgovci.⁷⁶ Na primjer, Zakon o trgovini definira trgovca kao pravnu ili fizičku osobu registriranu za obavljanje prodaje robe i/ili pružanja usluga u trgovini.⁷⁷ U praksi se ova odredba može različito tumačiti. Ako bi se doslovno tumačila, trgovac koji se propusti registrirati može izbjeći obveze koje mu nameće zakon. S druge strane, ispravnije bi bilo tumačiti ovu odredbu kao nužnu posljedicu okolnosti da neka osoba obavlja trgovačku djelatnost. Bilić tvrdi kako „netko ne postaje trgovac time što se registrirao kao trgovac, nego zbog toga što je trgovac dužan se registrirati“.⁷⁸ Postoje i brojni drugi zakoni koji za svoje potrebe definiraju trgovca ili barem određenu vrstu trgovca.⁷⁹ Stoga, nepotrebne razlike u definicijama, pa čak i ako su one minimalne, mogu dovesti do poteškoća u praksi kako za adresate, tako i za javnopravna tijela i sudove koji provode zakone. Zato je ključno osigurati usklađenost u definiranju pojmova u propisima, kako bi se spriječile pravne nejasnoće i osigurala dosljedna i učinkovita primjena zakonodavnog okvira u praksi.

2.4. Suprotne odredbe (antinomije)

S obzirom na obuhvat pravne regulacije, nerijetko problem u hrvatskom pravnom sustavu predstavljaju i suprotne odredbe, odnosno antinomije, koje mogu stvarati velike probleme prilikom tumačenja i primjene propisa.⁸⁰ Antinomije predstavljaju proturječje između dviju ili više pravnih normi ili načela koje se osobito izražava u povodu praktične primjene tih normi ili načela na konkretan slučaj ili na jednu kategoriju pojedinih slučajeva.⁸¹

Đerđa je skrenuo pozornost na antinomiju u članku 62. Zakona o koncesijama, koji propisuje pravila o izmjeni ugovora o koncesiji. Konkretno, antinomija se ogleda u svezi s određivanjem granice od 50% vrijednosti prvotne koncesije koju ne smije premašiti nekoliko

⁷⁶ Antun Bilić, „Trgovac, poduzetnik i trgovački ugovori“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 650-651., <https://doi.org/10.3935/zpfz.72.12.19>.

⁷⁷ Čl. 4. st. 1. Zakona o trgovini. Zakon o posebnom porezu na motorna vozila, Narodne novine, br. 15/13., 108/13., 115/16., 127/17., 121/19. u čl. 4. st. 1. t. e) i Zakon o posebnom porezu na kavu i bezalkoholna pića, Narodne novine, br. 72/13., 121/19., 22/20. u čl. 3. st. 1. t. c) također spominju registraciju.

⁷⁸ Bilić, „Trgovac, poduzetnik i trgovački ugovori“, 651.

⁷⁹ Vidi npr. čl. 3 st. 1 Zakona o nedopuštenom oglašavanju, Narodne novine, br. 43/09.; čl. 2 st. 1 t. 10 Zakona o uskladištenju i skladišnici za žitarice i industrijsko bilje, Narodne novine, br. 79/09., 124/11., 32/19.; čl. 3. st. 2 t. 61 Zakona o tržištu plina, Narodne novine, br. 18/18., 23/20.; čl. 3 st. 1 t. m) i n) Zakona o vinu, Narodne novine, br. 32/19.; čl. 4 st. 1 t. 43. Zakona o biogorivima za prijevoz, Narodne novine, br. 65/09., 145/10., 26/11., 144/12., 14/14., 94/18., 52/21. i čl. 3 st. 1 t. 103. i 104. Zakona o tržištu električne energije, Narodne novine, br. 111/21.

⁸⁰ Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 118.

⁸¹ Berislav Perić, *Država i pravni sustav* (Zagreb: Informator, 1994.), 249.

uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji, osim u slučaju koncesije koja se obavlja na temelju isključivog prava. Naime, stavak 5. istoga članka propisuje slučajeve u kojima se ugovor o koncesiji može izmijeniti bez novog postupka davanja koncesije. Jedan od tih slučajeva je da su kumulativno ispunjene određene pretpostavke, među ostalim i da povećanje vrijednosti ne smije premašivati 50 % vrijednosti prvotne koncesije, osim kod koncesija na temelju isključivog prava, s time da se kod više uzastopnih izmjena to ograničenje promatra posebno za svaku pojedinačnu izmjenu.⁸² Suprotno tome, stavak 8. istog članka propisuje da kada se vrši više uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji, tada se ukupna vrijednost tih izmjena u novčanom iznosu određuje kao zbroj vrijednosti svake pojedine izmjene koncesije, iz čega proizlazi da zbroj svih izmjena zajedno ne smije premašiti granicu od 50%. Dakle ove dvije odredbe su suprotne, budući da se prema stavku 5. svaka izmjena promatra zasebno te ne smije prijeći 50% vrijednosti prvotne koncesije, dok prema stavku 8. sve izmjene treba zbrajati pa njihov ukupni zbroj ne smije prekoračiti 50%. Zbog međusobne proturječnosti ovih odredbi u praksi je gotovo onemogućena provedba izmjene ugovora o koncesiji jer se ne može razumjeti kolika vrijednost izmjene ugovora smije biti, izuzev kada je riječ o koncesijama koje se ostvaruju na temelju isključivog prava.⁸³

Nadalje, antinomija se može uočiti i u ZUP-u, koji s dvije odredbe različito uređuje postupanje javnopravnog tijela u slučaju ako se prije izvršenja privremenog rješenja donese rješenje kojim se rješava o upravnoj stvari. Tako ZUP u članku 140. stavku 2. propisuje kako je u tom slučaju javnopravno tijelo obvezno odgoditi izvršenje privremenog rješenja, dok se sukladno članku 146. stavku 1. točki 5. ZUP-a izvršenje privremenog rješenja obustavlja, a izvršne radnje poništavaju.⁸⁴ Stoga, u praksi se postavlja pitanje što točno mora poduzeti javnopravno tijelo kada se prije izvršenja privremenog rješenja donese rješenje kojim se odlučuje o istoj upravnoj stvari: je li dužno samo odgoditi izvršenje privremenog rješenja ili ga mora obustaviti i poništiti sve poduzete izvršne radnje?⁸⁵

⁸² Vidi čl. 62. st. 5. t. 3. podt. c) Zakona o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17., 107/20. Identična odredba sadržana je i u stavku 9. istoga članka, a koja je istaknuta kao opće ograničenje koje se primjenjuje pri izmjeni svakoga ugovora o koncesiji.

⁸³ Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 117-118. Iako je 2020. godine došlo do izmjena i dopuna Zakona o koncesijama te se interveniralo u članak 62. Zakona, ova antinomija se nije uklonila.

⁸⁴ Privremeno rješenje ukida se rješenjem kojim se rješava o upravnoj stvari. Čl. 100. st. 3. ZUP-a.

⁸⁵ U ovom bi slučaju ispravno bilo obustaviti, a ne odgoditi izvršenje, budući da donošenjem rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari trajno prestaje potreba izvršenja privremenog rješenja koje više nije na snazi. Đerđa i Šamanić, „Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu“, 724.

Iako antinomije predstavljaju ozbiljan nedostatak u propisima, jer otežavaju njihovu primjenu i dovode do različitih tumačenja, danas je s obzirom na obuhvat pravne regulacije uistinu teško izbjeći antinomije u pravnome sustavu. No, prvo i najvažnije rješenje za smanjenje antinomija jest paziti da ih barem ne bude unutar istog propisa ili u okviru jedinstvenog pravnog područja koje taj propis uređuje.⁸⁶

2.5. Sadržajno netočne odredbe

Još jedan nedostatak koji se uočava u propisima su sadržajno netočne odredbe, tj. odredbe koje su suprotne pravnoteorijskim postavkama pojedinog pravnog instituta. Primjerice, Zakon o komunalnom gospodarstvu propisuje kao razloge ništavosti sadržajne propuste u rješenju o komunalnom doprinosu i rješenju o komunalnoj naknadi.⁸⁷ Ništavost predstavlja najteži oblik nezakonitosti rješenja. Ništava rješenja su opterećena „pogreškom najjačeg intenziteta“ te se smatra da nikada nisu postala pravomoćna.⁸⁸ Razlozi ništavosti rješenja propisani su ZUP-om, ali mogu biti propisani i zakonima kojima se uređuje posebno upravno područje.⁸⁹ Iako zakoni koji uređuju posebna upravna područja mogu propisati razloge za ništavost, sadržajni propusti rješenja o komunalnoj naknadi i komunalnom doprinosu propisani Zakonom o komunalnom gospodarstvu, ne čine se dostatno ozbiljnim povredama da bi iz tih razloga bilo opravdano oglasiti rješenje ništavim. Sadržajni propust trebao bi dovesti do poboynosti, a ne ništavosti rješenja. Derđa ističe kako takve odredbe ne doprinose usklađenosti teorije i prakse te ukazuju na nepoznavanje prava, posebno pravnog područja u kojem se propis donosi.⁹⁰

Pravnologički neprimjereno rješenje koje dovodi do značajnog narušavanja prava stranaka pronalazimo i u Zakonu o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji.⁹¹ Ovim je Zakonom propisano da je odluka o najpovoljnijem ponuditelju donesena u natječajnom postupku, na temelju koje se sklapa ugovor o tržišnoj premiji upravni akt. Međutim, isti Zakon propisuje kako postupak provedbe javnog natječaja za odabir ponuditelja za sklapanje ugovora o

⁸⁶ Derđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 118.

⁸⁷ Vidi: čl. 85. i čl. 101. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. br. 68/18., 110/18., 32/20.

⁸⁸ O ništavosti vidi više u: Borković, *Upravno pravo*, 394-395. i Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava* (Zagreb: Pravni fakultet, 1983.), 334-340.

⁸⁹ Vidi: čl. 128. st. 1. ZUP-a.

⁹⁰ Derđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 118-119.

⁹¹ Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, Narodne novine, br. 138/21., 83/23., 78/25.

tržišnoj premiji nije upravni postupak, osim u smislu donošenja odluke o odabiru najpovoljnijih ponuditelja, odnosno u smislu korištenja pravnog lijeka.⁹² Na taj je način zakonodavac utvrdio kako konkretna odluka javnopravnog tijela predstavlja upravni akt, protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor, ali kako postupak u kojem se takva odluka donosi nije upravni postupak, što je apsolutno pogrešno.⁹³

Navedeni primjeri pokazuju kako sadržajno netočne odredbe, bilo zbog pogrešne pravne kvalifikacije instituta poput ništavosti, bilo zbog neusklađenog i nelogičnog uređenja postupka, dovode do nesklada između pravne teorije i prakse. Takva rješenja ne samo da unose pravnu nesigurnost, već otežavaju dosljednu primjenu propisa i narušavaju zaštitu prava stranaka.

2.6. Ponavljanje odredbi u zakonima koji uređuju posebna upravna područja

Kada se u zakonima koji uređuju posebna upravna područja ponavljaju odredbe koje su već obuhvaćene općim zakonom, to može uzrokovati praktične probleme. Primjerice, članak 115. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisuje da će komunalni redar po službenoj dužnosti donijeti rješenje o obustavi postupka izvršenja rješenja, ako je stranka izvršila obvezu iz rješenja o izvršenju komunalnog redara ili je zbog drugog razloga prestala obveza izvršenja tog rješenja. Istovjetna obveza komunalnom redaru proizlazi i iz podredne primjene ZUP-a, odnosno članka 146. stavka 1., koji propisuje da će javnopravno tijelo obustaviti izvršenje, a izvršne radnje poništiti, ako utvrdi da je obveza izvršena, ako utvrdi da izvršenje uopće nije bilo dopušteno, ako utvrdi da je izvršenje započeto prema osobi koja nije u obvezi, ako predlagatelj izvršenja odustane od prijedloga, ako utvrdi da je rješenje koje čini osnovu izvršenja oglašeno ništavim, poništeno ili ukinuto te u drugim propisanim slučajevima.

Iako se na prvi pogled ponavljanje odredbi iz općeg zakona u zakonima koji uređuju posebno upravno područje može činiti prihvatljivim, možda čak i korisnim radi naglašavanja određenih pravila u specifičnom kontekstu, Đerđa upozorava da prepisivanje istih odredbi u dva ili više zakona ne pridonosi pravnoj sigurnosti, nego naprotiv, povećava rizik od pravne nedosljednosti. To je posebno problematično u slučaju izmjene jednog propisa i važenja drugog u

⁹² Čl. 22. st. 4. i st. 8. Zakona o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji. Vidi također: čl. 25. st. 3. i st. 7. istog Zakona.

⁹³ Đerđa, „Pravna zaštita od odluka javnopravnih tijela“, 74.

neizmijenjenom obliku jer tada dolazi do raskoraka u pravnom uređenju istog pitanja.⁹⁴ Takva situacija otežava tumačenje i primjenu propisa, a može dovesti i do situacija u kojima različita tijela, oslanjajući se na različite izvore, primjenjuju različita pravila u istoj vrsti slučaja. To stvara dodatnu pravnu nesigurnost za adresate pravnih normi, koji ne mogu sa sigurnošću znati koje odredbe su mjerodavne.⁹⁵

2.7. Nemogućnost provedbe zakona zbog kašnjenja u donošenju provedbenih propisa

Čest problem u praksi predstavlja nemogućnost primjene zakona zbog izostanka podzakonskih propisa koji služe za njihovu provedbu. Podzakonski propisi za provedbu zakona su uredbe koje donosi Vlada te pravilnici koje donose ministarstva. Ovi propisi služe za razradu zakonskih odredbi te omogućavaju ili olakšavaju njihovu primjenu.⁹⁶ Provedbeni propisi u velikom broju slučajeva predstavljaju nužnu pretpostavku da bi se zakon doista mogao primijeniti u praksi. Naime, da bi se provedbenim propisima što prije zaokružila regulacija određenih društvenih odnosa te da bi se otklonila neizvjesnost, zakonodavac propisuje ovlast za donošenje provedbenih propisa, ujedno određuje i rokove za njihovo donošenje.⁹⁷ Nerijetko je da se ti rokovi ne poštuju, odnosno da tijela državne uprave kasne s donošenjem provedbenih propisa ili ih čak nikad i ne donesu, što ima za posljedicu neuređenost relevantnih društvenih odnosa, a posredno i povredu prava građana i drugih subjekata ili javnog interesa u cjelini.⁹⁸

U pravilu dok se ne donese novi provedbeni propis, primjenjuje se ranije usvojen provedbeni propis koji uređuje istu materiju. Međutim, i kod produžene primjene ranijeg provedbenog propisa, može doći do nemogućnosti provedbe zakona jer su njegove odredbe u suprotnosti s odredbama ranijeg provedbenog propisa. Primjerice, 2018. godine stupio je na snagu

⁹⁴ Derđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 121.

⁹⁵ Derđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 121.

⁹⁶ Jasmina Džinić, „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11, br. 3 (2011): 661., <https://hrcak.srce.hr/131903>.

⁹⁷ Džinić, „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona“, 664.

⁹⁸ Džinić ističe da je u razdoblju od 2006. do 2008. godine u manje od jedne trećine slučajeva Vlada RH ispunila svoju obvezu donošenja uredbi u zakonom utvrđenim rokovima, dok je u preko polovine slučajeva to učinila s zakašnjenjem. Uz to, čak u prilično velikom postotku (15%) Vlada uopće nije donijela uredbu za izvršenje zakona premda je to bila dužna učiniti. Džinić, „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona“, 673., 667-668. Ustavni sud Republike Hrvatske također je upozorio da se podzakonski propisi često donose nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo donošenje, što nije u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti. Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće br.: U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., Narodne novine, br. 30/05.

tada novi Zakon o komunalnom gospodarstvu koji je u prijelaznim odredbama propisivao produženu primjenu Pravilnika o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa⁹⁹ do donošenja novog pravilnika.¹⁰⁰ Međutim, pravne norme Pravilnika, čija je primjena produljena, bile su u suprotnosti s novim Zakonom koji je drugačije propisivao obračun komunalnog doprinosa za građevine.¹⁰¹ Budući da novi Zakon o komunalnom gospodarstvu nije propisivao pobliže način utvrđivanja obujma i površine građevina u svrhu obračuna komunalnog doprinosa, primjenjivao se prethodni Pravilnik koji je bio u suprotnosti s odredbama novog Zakona. Stoga, sve do donošenja novog Pravilnika bilo je onemogućeno provođenje Zakona o komunalnom gospodarstvu u dijelu koje se odnosi na utvrđivanje komunalnog doprinosa. Također, novi Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa trebalo je donijeti nadležno ministarstvo u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona o komunalnom gospodarstvu. Međutim, čak i unatoč nemogućnosti primjene prethodnog Pravilnika, novi je Pravilnik donesen u dvostruko duljem vremenu od onog predviđenim zakonskim rokom. Ovakva praksa pokazuje koliko je pravodobno donošenje provedbenih propisa ključno za učinkovitu primjenu zakona te za pravnu sigurnost građana i funkcioniranje pravnog poretka u cjelini.

2.8. Propisivanje retroaktivnog učinka

Prilikom uređivanja prijelaznog režima u propisu, posebno je problematično za pravnu sigurnost propisivanje retroaktivnog učinka propisa. Primjerice, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji, koji je stupio na snagu 18. srpnja 2019. godine, uvedena je zabrana otuđenja ili davanja u najam stanova kupljenih po povoljnijim uvjetima od tržišnih.¹⁰² Ta zabrana se odnosila i na stanove kupljene prije stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji, koji nije sadržavao takva ograničenja.¹⁰³ U prijelaznim

⁹⁹ Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa, Narodne novine, br. 136/06., 135/10., 14/11. i 55/12.

¹⁰⁰ Čl. 127. st. 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

¹⁰¹ Vidjeti: Dragica Kemeter, „Mogući problemi u provođenju novog Zakona o komunalnom gospodarstvu (1.)“, *Novi informator*, 2018., <https://informator.hr/strucni-clanci/moguci-problemi-u-provođenju-novog-zakona-o-komunalnom-gospodarstvu-1>.

¹⁰² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji, Narodne novine, br. 66/19.

¹⁰³ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji 2019. godine uvedena je zabrana otuđenja ili davanja u najam stana, budući da se Zakon o društveno poticajnoj stanogradnji zloupotrebljavao. Naime, stanovi kupljeni u programu poticajne stanogradnje preprodavali su se i davali u najam, posebno na turistički atraktivnim lokacijama. Slijedom toga ograničena državna poticajna sredstva nisu poslužila kao pomoć građanima u

odredbama, u članku 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji propisano je da se zabrana otuđenja i davanja u najam stanova primjenjuje i na ugovore o kupoprodaji stanova koji su sklopljeni prije stupanja na snagu ovog Zakona, a za koje od dana njihova sklapanja nije istekao rok od deset godina. Dakle, sukladno osporavanoj odredbi sve osobe koje su zaključile ugovor o kupoprodaji nakon 18. srpnja 2009. godine imale su zabranu otuđenja i davanja u najam stanova u njihovom vlasništvu.¹⁰⁴ Ovu je odredbu ukinuo Ustavni sud Republike Hrvatske zbog neopravdanog retroaktivnog djelovanja. Ustavni sud obrazložio je da se u konkretnom slučaju radi o završenim ugovornim odnosima te da ni Vlada ni zakonodavac povratno djelovanje nisu opravdali „posebno opravdanim razlozima“. Ustavni sud je utvrdio da u konkretnom slučaju, iako nesporno legitiman, cilj koji se želio postići nema veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su adresati osporene norme opravdano računali. Propisujući povratno djelovanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji na ugovore sklopljene prije njegovog stupanja na snagu, zakonodavac je propustio uspostaviti ravnotežu između javnih interesa i zaštite prava adresata osporene odredbe.¹⁰⁵ Dakle, neopravdano propisivanje retroaktivnog djelovanja zakona, osobito kada zadire u stečena prava i već okončane pravne odnose, ozbiljno narušava pravnu sigurnost. Primjena retroaktivnosti doista mora biti iznimka i može se opravdati samo kada javni interes jasno nadilazi potrebu za zaštitom stečenih prava i pravne sigurnosti.

2.9. Pogrešno određivanje stupanja propisa na snagu

Problematičnim se u hrvatskoj praksi pokazalo i određivanje stupanja propisa na snagu. Naime, Hrvatski sabor 28. rujna 2023. godine donio je novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (dalje u tekstu: ZIJIZ),¹⁰⁶ kojim je bilo propisano da stupa na snagu 1.

rješavanju stambenog pitanja, već su zlouporabljena i korištena protivno cilju i svrsi Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji, odnosno protivno javnom interesu.

¹⁰⁴ Ustavom Republike Hrvatske propisano je da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koje imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Međutim, isto tako Ustav propisuje iznimku da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Vidi: čl. 90. st. 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 55/01. - službeni pročišćeni tekst, 5/14., 85/10. - službeni pročišćeni tekst.

¹⁰⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.

¹⁰⁶ Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 114/23.

listopada 2024. godine.¹⁰⁷ Problem koji se pojavio je taj da je predsjednik Republike, na temelju ustavne ovlasti i u ustavnom roku,¹⁰⁸ donio i potpisao odluku o proglašenju ZIJIZ-a 3. listopada 2023. godine te je ZIJIZ objavljen u Narodnim novinama 4. listopada 2023. godine. Međutim, Ustavom je propisano da zakoni i drugi propisi državnih tijela prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni u Narodnim novinama.¹⁰⁹ Stoga, budući da je Zakon proglašen i objavljen u Narodnim novinama nakon datuma stupanja na snagu koji je izrijekom naveden u samom Zakonu, nedvojbeno je došlo do neustavnosti. Kako bi ispravio ovu neustavnost, zakonodavac je 20. listopada 2023. godine donio Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor,¹¹⁰ kojim je brisan dio članka 18. ZIJIZ-a o stupanju na snagu 1. listopada 2023. godine te je propisano da ZIJIZ stupa na snagu osmog dana od dana objave Zakona o izmjeni u Narodnim novinama, a to je bio 3. studeni 2023. godine. Iako je zakonodavac odlučio ispraviti ovu pogrešku, treba istaknuti da je Ustavni sud u svojoj dosadašnjoj praksi istaknuo da se „odredbama kasnijeg drugog propisa ne mogu mijenjati odredbe o kojima ovisi stupanje na snagu nekog ranijeg drugog propisa“.¹¹¹ Takva situacija stvorila je pravnu nesigurnost, budući da se postavilo pitanje je li uopće ZIJIZ stupio na snagu 1. listopada 2023. godine te ako nije, smije li ga zakonodavac onda mijenjati, osobito u pogledu odredbi stupanja na snagu na koje je Ustavni sud u svojoj praksi utvrdio da nije dopušteno. Ovaj primjer pokazuje koliko je važno pažljivo i usklađeno određivati stupanje propisa na snagu jer propusti u tom dijelu mogu dovesti do neustavnosti i ozbiljno narušiti načelo pravne sigurnosti.

2.10. Nedjelotvornost propisa

Svaki propis donosi se i stupa na snagu s namjerom ostvarivanja određenih ciljeva. Međutim, ako se ti ciljevi kroz njegovu primjenu ne postignu, takav propis smatra se

¹⁰⁷ Donošenju ZIJIZ-a prethodila je Odluka Ustavnog suda RH kojom je ukinut ranije važeći Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, s prestankom važenja 1. listopada 2023. godine (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca). Kako bi postupio u skladu s Odlukom i posredno izbjegao da prestankom važenja ranije važećeg Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora iz 1999. ne nastupi pravna praznina, zakonodavac je u članku 18. propisao da ZIJIZ stupa na snagu 1. listopada 2023. godine.

¹⁰⁸ Čl. 89. st. 1. Ustava RH propisuje da predsjednik Republike Hrvatske proglašava zakon u roku od osam dana od dana njegova donošenja.

¹⁰⁹ Čl. 90. st. 1. Ustava RH.

¹¹⁰ Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 125/23.

¹¹¹ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-4094/2005 od 5. travnja 2006.

nedjelotvornim. Primjerice, 2017. godine donesen je Zakon o subvencioniranju stambenih kredita, kako bi se ostvarilo lakše stambeno zbrinjavanje građana, a sve s ciljem demografske obnove stanovništva i prekida rastućeg trenda iseljavanja.¹¹² Međutim, provedene analize utjecaja subvencioniranih stambenih kredita na tržište nekretnina pokazale su da je subvencioniranje stambenih kredita pridonijelo postojećem trendu rasta cijena stanova u Hrvatskoj. Subvencije na stambene kredite jednim su dijelom potaknule potražnju za stanovima, a rezultat subvencioniranja očituje se u statistički značajno višim traženim i postignutim cijenama stanova u razdobljima otvorenih natječaja ili neposredno prije.¹¹³ Zanimljivo je spomenuti i to da se cijena stanova povećala prvenstveno u bogatijim regijama u kojima je tržište stanova općenito aktivnije te gdje je stambena ponuda manje elastična.¹¹⁴ Dakle, provedbom Zakona o subvencioniranju stambenih kredita došlo je do neželjenih učinaka na tržište nekretnina te se u konačnici nije ostvario izvorni cilj njegova donošenja. Ovaj primjer pokazuje da i dobro zamišljeni ciljevi ne jamče nužno uspješnost propisa. Djelotvornost regulatornih mjera ovisi o temeljitoj analizi društvenih, gospodarskih i drugih čimbenika, predviđanju mogućih učinaka te pravovremenoj prilagodbi propisa u skladu s rezultatima njihove provedbe.

2.11. Utjecaj normativnih nedostataka u hrvatskim propisima na funkcioniranje pravnog poretka

Na temelju prethodne analize uočenih nedostataka u hrvatskim pravnim propisima, jasno je kako takvi propusti negativno utječu na pravni poredak jer narušavaju pravnu sigurnost, otežavaju dosljedno tumačenje i učinkovitu primjenu propisa te dovode do neujednačene upravne i sudske prakse.

Nedosljedna upotreba pravne terminologije, kao primjerice korištenje različitih naziva za pojam „upravni akt“, dovodi u pitanje treba li se neka odluka javnopravnog tijela smatrati upravnim aktom ili ne, čime je otežana primjena prava. Nepravilno korištenje jezičnih pojmova poput

¹¹² Tamara Slišković, Martina Solenički i Marija Beg, „2020. - Godina šokova – Procjena učinaka na cijene stanova u Hrvatskoj“, *Ekonomska misao i praksa* 30, br. 2 (2021): 395., <https://hrcak.srce.hr/file/387830>.

¹¹³ U literaturi se ističe kako su subvencije stambenih kredita dovele do rasta cijena stanova u prosjeku 10-11%. Slišković, Solenički i Beg, „2020. - Godina šokova – Procjena učinaka na cijene stanova u Hrvatskoj“, 408-409.

¹¹⁴ Davor Kunovac i Ivan Žilić, *Dome slatki dome: Utjecaj subvencioniranja stambenih kredita na tržište nekretnina u Hrvatskoj*, Istraživanja br. I-63 (Zagreb: Hrvatska narodna banka, 2021.), 9., https://www.hnb.hr/c/document_library/get_file?uuid=ded4cb18-cdb3-84d4-fbb8-2b40520d49e8&groupId=20182&p_auth=7uqmukft.

„izmijeniti“ i „zamijeniti“ u ZUP-u može stvoriti nejasnoće i dovesti u pitanje stvarnu namjeru zakonodavca. Također, neujednačeno definiranje pojmova više različitih propisa stvara problem prilikom shvaćanja određenog pojma u praksi. Tako primjerice pojam „trgovac“, koji je različito definiran u pojedinim zakonima, u praksi može stvoriti probleme prilikom utvrđivanja tko se može smatrati trgovcem. Nadalje, proturječne odredbe ili antinomije u propisima posebno su problematične jer otežavaju primjenu propisa i mogu rezultirati neujednačenom sudskom i upravnom praksom. Osim toga, sadržajno netočne odredbe, koje su suprotne pravnoteorijskim postavkama pojedinog pravnog instituta, doprinose neusklađenosti teorije i prakse. Ponavljanje, odnosno prepisivanje odredbi u dva ili više propisa nepotrebno opterećuje sadržaj propisa, otežava njegovu preglednost i može stvoriti problem u slučaju izmjene jednog propisa dok drugi ostaje neizmijenjen. Nadalje, provedba zakona često je otežana zbog kašnjenje tijela državne uprave u donošenju podzakonskih propisa za njegovu provedbu. Ozbiljan nedostatak u propisima također predstavlja nedopušteno propisivanje retroaktivnog djelovanja, što je primjerice bio slučaj s novelom Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji iz 2019. godine. Ponekad se u praksi problematičnim može pokazati i propisivanje stupanja propisa na snagu, osobito kada se trenutak stupanja propisa na snagu određuje datumom, kao što je to primjerice bio slučaj s novim Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor iz 2023. godine. Naposljetku, kao analiziran nedostatak u hrvatskim propisima treba posebno izdvojiti i nesposobnost propisa da ostvari ciljeve zbog kojih je donesen, što u konačnici dovodi u pitanje njegovu svrhu i opravdanost, što je bio slučaj primjerice sa Zakonom o subvencioniranju stambenih kredita iz 2017. godine.

Svi prethodno navedeni nedostaci prisutni u hrvatskim pravnim propisima jasno ukazuju na činjenicu da njihova kvaliteta još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Takvi nedostaci ne samo da otežavaju dosljednu i učinkovitu primjenu prava, već dugoročno narušavaju povjerenje građana u pravni sustav i pravnu sigurnost kao jedno od temeljnih načela vladavine prava. U tom kontekstu, može se zaključiti kako postoji znatan prostor za sustavno unaprjeđenje hrvatskog pravnog poretka. Stoga, u nastavku ovog rada pažnja se usmjerava na istraživanje načina i mehanizama za postizanje veće kvalitete pravnih propisa.

3. ANALIZA KVALITETE PROPISA I PRAKTIČNI PRISTUP U POSTIZANJU KVALITETNIH PROPISA PROVOĐENJEM POLITIKE BOLJE REGULACIJE

U suvremenom pravnom kontekstu, kvaliteta propisa jedan je od ključnih zahtjeva načela vladavine prava, a to načelo predstavlja temelj svakog modernog pravnog sustava.¹¹⁵ Stoga, uspostavljanje kvalitetnog pravnog okvira predstavlja jedan od primarnih ciljeva svake države. Kako bi se taj cilj ostvario, najprije treba razjasniti što se pod „kvalitetom propisa“ zapravo podrazumijeva, odnosno utvrditi kriterije koje propis mora ispuniti da bi se takvim smatrao. Iz tog razloga, u ovom se poglavlju daje teorijska analiza kvalitete propisa. Nastavno na teorijsku analizu, prikazuje se praktični pristup u stvaranju kvalitetnih propisa kroz provođenje politike bolje regulacije, odnosno u Hrvatskoj poznatije kao „politike boljih propisa“. Ova politika razvijena je na međunarodnoj razini kao odgovor na prekomjernu regulaciju loše kvalitete, s čime se u drugoj polovici prošlog stoljeća suočio velik broj država. Kako bi se to ispravilo, razvijeni su instrumenti politike bolje regulacije, koji imaju za cilj ostvariti kvalitetan pravni okvir u državama, ali i u nadnacionalnim pravnim porecima poput EU-a.

3.1. Određenje pojma kvalitetnog propisa

Unaprjeđenje kvalitete propisa cilj je kojemu svaka država treba težiti, s obzirom na značaj koji propisi imaju na cjelokupni pravni poredak, funkcioniranje javne uprave, gospodarski razvoj te zaštitu prava i interesa građana. Iako se u javnosti i znanstvenoj zajednici često poziva na potrebu za kvalitetnijim propisima, u pravnoj teoriji još uvijek ne postoji jedinstvena definicija ovog pojma. Ipak, određeni inozemni autori analizirali su pojam „kvalitete propisa“, na temelju čega se može izdvojiti nekoliko kriterija koje propis mora zadovoljiti kako bi se smatrao kvalitetnim. Takav

¹¹⁵ U svom temeljnom smislu vladavina prava može se definirati kao „sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane građana (adresata pravnih normi), tako i od strane nositelja državne vlasti (adresanata pravnih normi)“. Ova definicija podrazumijeva tradicionalno shvaćanje načela vladavine prava, međutim danas postoje razne suvremene teorije o vladavini prava koje ističu dvojnost ovog načela. U tom kontekstu svakako treba spomenuti Toma Bingham, koji definira vladavinu prava na sljedeći način: „sve osobe i vlasti unutar države, bilo javne ili privatne, moraju biti vezane koristima zakona (eng. *benefit of law*) i ovlaštene na koristi zakona, koji su javno stvoreni, stvaraju učinke (općenito) u budućnosti i javno se primjenjuju na sudovima.“ Zvonimir Lauc, „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi“, *Pravni vjesnik* 39, br. 3-4 (2016): 48., <https://hrcak.srce.hr/file/264175>. U svojoj definiciji vladavine prava, Bingham izlaže osnovno načelo vladavine prava, prema kojem su svi podložni zakonu, ali ide i korak dalje te izlaže ideal vladavine prava, tj. vrijednosti koje bi pravni sustav trebao odražavati. Vidi više: Tom Bingham, *The Rule of Law* (London: Penguin Books, 2011.).

propis mora biti djelotvoran, učinkovit i ekonomičan,¹¹⁶ a ujedno pristupačan, predvidljiv i razumljiv.

Djelotvornost propisa označava sposobnost propisa da ostvari postavljene ciljeve prilikom svoje primjene, što se smatra jednim od temeljnih kriterija kvalitete svakog propisa. Međutim, kako bi propis ostvario svoj cilj, nužno je da on bude učinkovit, tj. da se adresati propisa u velikoj mjeri pridržavaju njegovih odredbi.¹¹⁷ Pritom je važno naglasiti da učinkovitost doprinosi djelotvornosti propisa samo ako je donositelj propisa pravilno procijenio njegove učinke i ako su zakonodavne intervencije usklađene s realnim društvenim potrebama i problemima koje propis nastoji riješiti.¹¹⁸ Nadalje, propis treba biti ekonomičan, što znači da ciljeve treba ostvariti uz korištenje manje resursa nego što bi to bilo potrebno za postizanje istog cilja nekom drugom mjerom ili metodom.¹¹⁹ Djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost propisa najbolje se može objasniti na Karpenovom primjeru propisivanja obveze korištenja sigurnosnog pojasa u cestovnom prometu. Naime, cilj propisivanja obveznog korištenja sigurnosnog pojasa u cestovnom prometu je smanjenje prometnih nesreća sa smrtnim posljedicama ili posljedicama s ozbiljnim ozljedama. Slijedom toga, propisivanje obveze korištenja sigurnosnog pojasa u cestovnom prometu djelotvorno je jer prema statističkim podacima u automobilskim nesrećama strada puno manji broj osoba koje su bile vezane sigurnosnim pojasevima negoli onih koje nisu bile vezane. S druge strane, u rutinskim policijskim kontrolama utvrđeno je da većina putnika u cestovnim motornim vozilima koristi sigurnosni pojas, čime se zaključuje da je propis učinkovit. Konačno, rezultat propisa, a to je smanjenje broja prometnih nesreća, isplativije se postiže propisivanjem obveze korištenja

¹¹⁶ Na engleskom jeziku to su: *efficacy*, *effectiveness*, *efficiency*, koje Karpen naziva „the ‘three E’s’”.

¹¹⁷ Iako se pojmovi „djelotvornost“ i „učinkovitost“ često poistovjećuju, važno ih je razlikovati kada se govori o kvaliteti propisa.

¹¹⁸ Ako je zakonodavac temeljio svoje odluke na pogrešnim pretpostavkama, čak i učinkovit propis, tj. onaj koji je općedruštveno prihvaćen može biti nedjelotvoran jer neće riješiti stvarne probleme. To se dogodilo primjerice u Latviji 2009. godine, kada je zbog financijske krize latvijski parlament odlučio povećati PDV na knjige sa snižene stope od 10% na standardnih 21%, s ciljem povećanja prihoda u državnom proračunu. Iako je izmijenjen zakon o PDV-u bio gotovo u potpunosti učinkovit (u trgovinama je nova stopa PDV-a od 21% bila primijenjena), rezultati procjene stvarnog učinka na državni proračun pokazali su sasvim drukčiju sliku. Zbog viših cijena, građani su prestali kupovati knjige, što je dovelo do pada ukupne prodaje knjiga za 40%. To je prouzročilo krizu u izdavačkoj industriji, pri čemu su pokrenuti stečajni postupci za nekoliko lanaca knjižara, dok su prihodi od povezanih poreza, poput poreza na dobit, uplata za socijalno osiguranje i poreza na dohodak znatno pali. Šulmane, „Legislative Inflation" - An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse“, 89.

¹¹⁹ Ekonomičnost propisa često se predstavlja kao odnos između njegovih „troškova“ i „koristi“. Međutim, pojmovi „troškovi“ i „koristi“ u kontekstu kvalitete propisa koriste se u širem značenju. Tako troškovi obuhvaćaju sve negativne učinke propisa, neovisno o tome jesu li financijske ili nematerijalne prirode. S druge strane, koristima se smatraju svi učinci propisa koji su u skladu s njegovim ciljem. Mader, „Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation“, 127.

sigurnosnog pojasa, negoli kojom drugom mjerom, npr. izgradnjom tehnički sigurnijih cesta ili ulaganjem u željeznički umjesto cestovni promet.¹²⁰

Iako su djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost ključni aspekti materijalne kvalitete propisa, jednako je tako važno da propis bude pristupačan, predvidljiv i razumljiv, što proizlazi i iz načela vladavine prava.¹²¹ Pristupačnost, kao formalni kriterij kvalitete propisa, u osnovi podrazumijeva da je adresatima propis fizički dostupan, bilo u tiskanom, bilo u elektroničkom obliku. Uz to, kako bi propis bio pristupačan adresatima, on mora biti dobro strukturiran, na način da se adresati u njemu mogu lako snalaziti, što podrazumijeva da mogu pronaći točne odredbe koje su relevantne za njihovu situaciju, bez da prolaze kroz cijeli tekst propisa.¹²² Također, jedan aspekt pristupačnosti propisa predstavlja i njegova uključenost, tj. zahtjev da sav relevantan pravni sadržaj propisa, uključujući osnovni tekst propisa te njegove izmjene i dopune, bude dostupan na jednom mjestu. Time se adresatima omogućuje da bez dodatnog istraživanja dobiju cjelovit i točan uvid u pravne norme koje vrijede u određenom trenutku i pravnom kontekstu.¹²³ Nadalje, važan aspekt formalne kvalitete propisa čini i njegova predvidljivost, koja ima poseban značaj za pravnu sigurnost. Kako bi propis bio predvidljiv, on prije svega mora djelovati ubuduće, a ne retroaktivno, što predstavlja opće pravilo u gotovo svim pravnim porecima.¹²⁴ Također, predvidljivost znači da propis mora biti određen, tj. odredbe ne smiju biti dvosmislene.¹²⁵ Predvidljivost propisa

¹²⁰ Karpen, Ulrich. "Comparative Law: Perspectives of Legislation", 178. O djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti propisa također vidi u: Đerđa, "Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje", 130-132.; Karpen, "Comparative Law: Perspectives of Legislation", 178.; Helen Xanthaki, „Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?“, *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 111-128., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424705>; Mousmouti, „Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test“, 200. i Mader, „Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation“, 126.

¹²¹ Bingham u okviru vladavine prava, između ostalog, posebno naglašava da propisi moraju biti pristupačni te, koliko je to moguće, predvidljivi, jasni i razumljivi. Vidi: Bingham, *The rule of Law*. Cormacain je detaljno analizirao ove elemente, s ciljem utvrđivanja načela izrade propisa, koja jamče usklađenost s vladavinom prava. Vidi: Ronan Cormacain, *Legislative Drafting and the Rule of Law* (Doktorska disertacija, Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of London, 2017.), <https://sas-space.sas.ac.uk/6693/1/Cormacain%2C%20R%20-%20IALS%20-%202018.pdf>.

¹²² Budući da adresati često ne čitaju propise redosljedom, već traže određene odredbe koje su im potrebne, preskačući druge dijelove, važno je da struktura propisa bude dobro organizirana na način da se adresati mogu lako „kretati“ tekстом.

¹²³ O pristupačnosti propisa vidi više u: Cormacain, *Legislative Drafting and the Rule of Law*, 38-87.

¹²⁴ Načelno je pravilo da propisi važe ubuduće, odnosno da se primjenjuju na situacije koje su nastale nakon njegova stupanja na snagu. Međutim, iznimno se propis može primjenjivati i na slučajeve koji su se dogodili prije njegova stupanja na snagu, tj. može imati retroaktivni učinaka (povratno djelovanje).

¹²⁵ Postoje dvije osnovne vrste dvosmislenosti: semantička i sintaktička (gramatička). Semantička dvosmislenost odnosi se na višeznačnost pojedinih riječi. Riječ može imati više značenja, a kontekst u kojem se koristi određuje koje je značenje u konkretnom slučaju primjereno. S druge strane, sintaktička (gramatička) dvosmislenost nastaje zbog načina na koji su riječi povezane u fraze ili rečenice. Ova vrsta dvosmislenosti često proizlazi iz redosljeda riječi,

podrazumijeva i njihovu stabilnost, što znači da propisi ne bi trebali biti podložni čestim i nepredvidivim promjenama. Isto tako, kako bi propis bio predvidljiv adresatima, on mora imati jasno određen početak primjene, odnosno mora biti poznat datum od kojeg propis stupa na snagu. Predvidljivost uključuje i zahtjev za dosljednošću propisa, što znači da pojedini propis ne smije sadržavati unutarnje proturječnosti, a pravni sustav u cjelini mora biti usklađen i koherentan. Pretpostavka predvidljivosti je i ta da se njegove norme primjenjuju u stvarnom svijetu te da ima učinkovite mehanizme provedbe. Uz sve to, predvidljivost znači da ako propis sadrži diskrecijske ovlasti, one trebaju biti jasno ograničene i definirane, budući da diskrecija smanjuje predvidljivost jer je teško predvidjeti kako će se diskrecija provesti.¹²⁶ Naposljetku, kako bi propis bio kvalitetan, on mora biti razumljiv adresatima, što u osnovi znači da adresati mogu lako razumjeti njegov sadržaj.¹²⁷ U tom kontekstu ključno je prepoznati tko su konkretni adresati te usmjeriti zahtjev za razumljivošću upravo prema toj skupini. Umjesto općeg načela prema kojem bi propisi trebali biti razumljivi svim građanima, preciznije je istaknuti da svaki propis treba biti razumljiv onima kojima je izravno namijenjen. Također, važno je istaknuti da razumljivost propisa obuhvaća i njegove izmjene i dopune. To znači da adresati trebaju jasno vidjeti koji dijelovi propisa su izmijenjeni ili dopunjavani te trebaju imati jasnu sliku o tome kako će te promjene utjecati na njihova prava i obveze. Nadalje, kako bi propis bio razumljiv treba izbjegavati prekomjerno upućivanje u samom propisu, ali i na druge propise.¹²⁸ Također, kako bi propis bio razumljiv, pri njegovoj izradi važno je koristiti jednostavan, jasan i svakodnevan jezik, uz izbjegavanje arhaičnih izraza i nepotrebne

izostanka veznika ili nejasne interpunkcije. Takve konstrukcije mogu dovesti do više različitih interpretacija jedne rečenice, iako su sve riječi same po sebi jednoznačne. Borković, *Nomotehnika*, 62-63. i Cormacain, *Legislative Drafting and the Rule of Law*, 109. Određenost propisa obuhvaća i preciznost, koja podrazumijeva korištenje jasnih riječi ili izraza te detaljnih odredbi iz kojih adresat može sa sigurnošću znati što se od njega traži. Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, 90. i Cormacain, *Legislative Drafting and the Rule of Law*, 112-113.

¹²⁶ O predvidljivosti propisa vidi više u: Cormacain, *Legislative Drafting and the Rule of Law*, 87-159. Ustavni sud RH u svojoj je praksi naglasio da pravni poredak koji počiva na načelima vladavine prava zahtijeva da zakoni budu predvidljivi. Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/5294/2013 i dr. od 18. lipnja 2014.

¹²⁷ Načelo razumljivosti propisa nije novo, što potvrđuje i latinska izreka iz antičkog doba: *leges ab omnibus intelligi debent* (zakoni trebaju biti razumljivi svima). Iako Bingham, u okviru načela vladavine prava ističe da propisi trebaju biti i jasni (eng. *clarity*) i razumljivi (eng. *intelligibility*), Cormacain ne tretira jasnoću kao zasebnu kategoriju, već je uključuje u širi pojam razumljivosti. Prema njegovu tumačenju, iako ti pojmovi nisu sinonimi, među njima postoji uska povezanost. „Razumljivo“ znači da se nešto može razumjeti, tj. da je shvatljivo, dok „jasno“ označava da je nešto lako razumjeti ili protumačiti. Temeljna razlika među ovim pojmovima proizlazi iz stupnja razumljivosti, budući da „jasno“ označava viši stupanj ili veću lakoću razumijevanja. Cormacain, *Legislative Drafting and the Rule of Law*, 159. Međutim, s obzirom na to da propis ne može biti razumljiv ako nije jasan, jasnoća se u Cormacainovoj analizi pojavljuje kao sastavni element razumljivosti, što je pristup koji se slijedi i u ovome radu.

¹²⁸ Što više puta čitatelj, tj. adresat propisa mora „skakati“ s odredbe na odredbu, odnosno s propisa na propis, to je on manje razumljiv. Iako korištenje tehnike upućivanja doprinosi preciznosti teksta, ona istodobno umanjuju njegovu razumljivost.

pravne terminologije. Potrebno je primijeniti i tehnike koje olakšavaju snalaženje u tekstu, poput pregledne strukture, numeracije, naslova, grafičkih oznaka i logične organizacije sadržaja. Stil pisanja pritom treba biti precizan, dosljedan, gramatički ispravan i jasno strukturiran. Konačno, ponekad i primjeri u propisima povećavaju njegovu razumljivost, olakšavajući adresatu shvatiti kako se pojedina odredba primjenjuje u stvarnoj ili barem tipičnoj situaciji.¹²⁹

Zaključno, djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost opisuju materijalne kriterije kvalitete propisa, odnosno „što“ propis nastoji postići. Oni pokazuju u kojoj mjeri propis ostvaruje zadane ciljeve (npr. smanjenje prometnih nesreća), čini li to na društveno prihvaćen način (npr. putnici zaista vežu pojas) te troši li za to minimalno potrebne resurse (npr. uvođenje obveze pojasa umjesto skupih infrastrukturnih projekata). S druge strane, pristupačnost, predvidljivost i razumljivost obuhvaćaju formalne kriterije kvalitete, tj. „kako“ je propis izrađen. Materijalni i formalni kriteriji ne mogu se promatrati odvojeno jer propis koji je materijalno kvalitetan (djelotvoran, učinkovit i ekonomičan) neće ostvariti svoj cilj ako ujedno nije formalno kvalitetan (pristupačan, predvidljiv i razumljiv).

3.2. Politika bolje regulacije

S ciljem unaprjeđenja kvalitete propisa razvijena je politika bolje regulacije, koju promoviraju OECD i druge međunarodne organizacije, a posebice EU. Politika bolje regulacije obuhvaća skup instrumenata za poboljšanje kvalitete zakonodavstva, s ciljem donošenja propisa koji odgovaraju stvarnim potrebama društva i gospodarstva. OECD i EU u svojim dokumentima kao ključne instrumente ističu procjenu učinaka propisa, savjetovanje s javnošću te vrednovanje propisa.¹³⁰ Procjena učinaka propisa omogućuje da se u ranim fazama zakonodavnog procesa utvrdi je li propis uopće potreban, postoje li druge regulatorne alternative te kakvi su očekivani učinci propisa. Savjetovanje s javnošću uključuje građane, poslovne subjekte i druge dionike u oblikovanje propisa, čime se povećava transparentnost i demokratska legitimnost procesa izrade propisa. Naposljetku, vrednovanje propisa podrazumijeva naknadnu provjeru već usvojenog

¹²⁹ O razumljivosti propisa vidi više u: Cormacain, *Legislative Drafting and the Rule of Law*, 159-208.

¹³⁰ U sustavu politike bolje regulacije OECD-a i EU-a procjena učinaka propisa obično se naziva „ex ante procjena učinaka“ ili „regulatorna procjena učinaka“ (eng. *regulatory impact assessment* – RIA). S druge strane, vrednovanje postojećih propisa označava se pojmovima „evaluacija“ ili „ex post evaluacija“ (eng. *evaluation*), budući da se provodi nakon stupanja propisa na snagu, odnosno tijekom njegove primjene.

propisa radi utvrđivanja njegove stvarne djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti, kao osnove za moguće izmjene, ukidanje ili nastavak njegove primjene. Uz ova tri instrumenta, politika bolje regulacije u većini država obuhvaća i tehnička pravila za pisanje propisa, koja pružaju jasne smjernice za oblikovanje formalno kvalitetnih propisa.

Politika bolje regulacije rezultat je regulacijskih reformi u zapadnim državama svijeta, koje su započele tijekom 1970-ih godina. U to je vrijeme došlo do naglog rasta nezaposlenosti i inflacije, što je potaknulo kritike prema javnom sektoru te se ukazivalo na pretjerano uplitanje države u poslovanje privatnog sektora kroz zaštitničku, složenu i rigidnu regulaciju.¹³¹ S obzirom na takvu situaciju, u zapadnim državama svijeta započeo je snažan val liberalizacije, privatizacije i deregulacije, popraćen reformom javne uprave koja se temeljila na doktrini novog javnog menadžmenta (eng. *new public management*).¹³² U skladu s time, došlo je do smanjenja broja i opsega propisa kojima je država intervenirala u poslovanje privatnog sektora, s ciljem smanjenja troškova, rizika i prepreka za poslovanje. Međutim, paradoksalno, proces deregulacije nije smanjio ukupan opseg propisa, već je doveo do ponovnog rasta regulacije. Razlog tome je, primjerice, bila potreba osiguranja poštenih uvjeta za sve sudionike na slobodnom tržištu nakon privatizacije jakih industrijskih sektora, kao i prenošenje regulacijskih ovlasti s nacionalnih vlasti na EU. To je dovelo do pojave regulacijske države, koja se manifestirala kroz osnivanje fleksibilnih, visoko specijaliziranih i neovisnih regulatornih agencija. S vremenom, povećanje regulacije dovelo je do pritužbi gospodarskih subjekata da prevelika regulacija stvara prekomjerna opterećenja, što koči gospodarski i društveni razvoj. Očekivanja građana i potrošača dodatno su pritisnula državne aktere da osiguraju sigurnost i blagostanje unatoč globalizacijskim promjenama.¹³³

¹³¹ Poslijeratno razdoblje u Europi bilo je obilježeno razvojem države blagostanja, s državnom intervencijom u djelovanje tržišta i nacionalizacijom ključnih sektora ekonomije. Džinić, „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona“, 654.

¹³² Novi javni menadžment upravna je doktrina kojom se naglašava reforma javne uprave po modelu privatnog sektora. Naglašeno je nastojanje da se tehnike i metode funkcioniranja privatnog sektora prenesu u javni sektor kako bi on postao djelotvorniji i prvenstveno ekonomičniji. Novi javni menadžment se temelji na neoliberalnoj ideologiji i prvo se počeo primjenjivati u anglosaksonskim državama, prvenstveno u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu, u kojima su 1980-ih godina na vlast došle konzervativne političke stranke. Nakon tih država on se počeo širiti i u ostale razvijene države zapadne Europe, a međunarodne organizacije, poput MMF-a, Svjetske banke i OECD-a zalagale su se za njegovu primjenu i u tranzicijskim državama i državama u razvoju. Željko Mateljak i Srđan Gjurković, "Primjena koncepta novoga javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj", *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, br. 3 (2016): 118-119., <https://hrcak.srce.hr/169960>.

¹³³ Džinić, „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona“, 654. i Tjaša Čopi, *Priprava zakonodaje s poudarkom na vlogi državne uprave* (Magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2014.), 17-19., http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_copi-tjasa.pdf.

S obzirom na to da se reforma zasnovana na doktrini novog javnog menadžmenta nije u potpunosti pokazala uspješnom, postalo je očito da je potrebno prijeći s politike deregulacije na politiku bolje regulacije, budući da je postalo jasno kako je regulacija ključna za zaštitu javnog interesa i prava potrošača.¹³⁴ Stoga, tijekom 1980-ih godina u zapadnim državama svijeta pokreću se prve inicijative za boljom regulacijom.¹³⁵ Politika bolje regulacije intenzivnije se počela razvijati krajem 90-ih godina prošlog stoljeća pod utjecajem nove upravne doktrine „dobra uprava“ (eng. *good governance*). Dok se doktrina novog javnog menadžmenta primarno usredotočuje na reformu javne uprave kroz liberalizaciju, deregulaciju i privatizaciju javnog sektora, kako bi se uloga koju država ima u društvu svela na najnužniju moguću mjeru, suvremena upravna doktrina "dobre uprave" teži stvaranju takve uprave koja će na optimalan način zadovoljiti društvene potrebe, što je temelj za uravnotežen razvoj modernog društva.¹³⁶

Važnu ulogu u razvoju politike bolje regulacije u državama imao je, ali i dalje ima OECD, koji promiče ovu politiku i uspostavlja načela za njezinu provedbu. OECD je još 1995. godine usvojio Preporuku o poboljšanju kvalitete državne regulative, u kojoj je definirao smjernice za regulatornu reformu i utemeljio politiku bolje regulacije (eng. *better regulation*) kao područje reforme na razini svih država članica.¹³⁷ U Preporuci je istaknuto kako kvalitetna regulacija postaje sve važnija za učinkovitost javne uprave, gospodarski razvoj, zaštitu prava građana i potrošača te međunarodnu suradnju i konkurentnost. Preporuka sadrži kontrolni popis za donošenje

¹³⁴ Robert Baldwin, *Better Regulation: Is it Better for Business?* (London: Federation of Small Businesses, 2004.), 13., <https://www.fsb.org.uk/policy/assets/0952BetterRegulation.pdf>.

¹³⁵ Fokus prvih inicijativa za boljom, tj. kvalitetnom regulacijom ponajprije je bio usmjeren na ekonomske aspekte zakonodavstva, i to uglavnom na smanjenje troškova za poslovanje, osobito u kontekstu smanjenja administrativnog i regulatornog opterećenja zakonodavstva za poduzeća. S ciljem postizanja djelotvornije regulacije, s manjim troškovima, nekoliko je država razvilo načela za donošenje kvalitetnih regulatornih odluka. Ta su se načela oblikovala kao „kontrolni popisi“ (eng. *checklists*), odnosno pitanja kojima su se regulatori trebali voditi tijekom izrade propisa. Njihova svrha bila je provjeriti stvarnu potrebu za donošenjem novog zakona, procijeniti njegove učinke na gospodarstvo, državni proračun i građane te unaprijediti transparentnost i dosljednost zakonodavnog procesa. Primjerice, u Njemačkoj su od 1984. godine postojala tzv. plava testna pitanja (njem. *Blaue Prüffragen*), koja su se morala uzeti u obzir prilikom izrade saveznih zakona. Ovih deset pitanja služilo je za usmjeravanje pažnje službenika koji izrađuju zakone na čimbenike koji utječu na kvalitetu zakona. O plavim testnim pitanjima vidi više u: OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010* (Paris: OECD Publishing, 2010.), 98., <https://doi.org/10.1787/9789264085886-en>.

¹³⁶ Duško Lozina i Mirko Klarić, „Dobra uprava“ kao upravna doktrina u Europskoj uniji“, *Pravni vjesnik* 28, br. 2 (2012): 24., <https://hrcak.srce.hr/121026>.

¹³⁷ Kai Wegrich, „Governing „Better Regulation“ in Europe: The Logic, Limits of and Prospects for a „Middle Aged“ Reform Policy“, *CESifo DICE Report* 8, br. 1 (2010): 34., <https://hdl.handle.net/10419/166990>. Preporuku o poboljšanju kvalitete državne regulative (eng. *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*) OECD je donio kao odgovor na zabrinutost država članica u vezi s kvalitetom i transparentnošću regulacije. Ova Preporuka predstavlja prvi međunarodni pravni instrument koji je definirao zajednička regulatorna načela za države članice OECD-a.

regulatornih odluka. Sastoji se od deset ključnih pitanja koja tijela javne vlasti trebaju razmotriti prilikom izrade novih ili revizije postojećih propisa. Sukladno Preporuci kvalitetna regulacija treba služiti jasno definiranim političkim ciljevima te biti djelotvorna u njihovom ostvarivanju; imati čvrstu pravnu i empirijsku osnovu; donositi koristi koje opravdavaju troškove, uzimajući u obzir gospodarske, ekološke i društvene učinke; minimizirati troškove i tržišne poremećaje; poticati inovacije putem tržišnih poticaja i pristupa temeljenih na jasnim ciljevima; biti jasna, jednostavna i praktična za adresate; biti dosljedna s drugim propisima i politikama te biti što je moguće više usklađena s načelima koja olakšavaju tržišno natjecanje, trgovinu i ulaganja na nacionalnoj i međunarodnoj razini.¹³⁸ Ova Preporuka OECD-a postavila je sveobuhvatan okvir s jasno definiranim načelima, omogućivši sustavnu institucionalizaciju instrumenata politike bolje regulacije u državama članicama. Nadovezujući se na prethodno navedenu Preporuku, OECD je 1997. godine izradio Izvješće o regulatornoj reformi, koje sadrži sedam preporuka.¹³⁹ Preporuke iz tog Izvješća pružile su smjernice državama članicama za poboljšanje regulatornih politika i alata, jačanje otvorenosti tržišta i konkurencije te smanjenje regulatornih opterećenja. Preporuke iz Izvješća pozivaju države da: usvoje sveobuhvatne programe regulatorne reforme na najvišoj političkoj razini, s jasno definiranim ciljevima i okvirima za provedbu; sustavno preispitaju propise kako bi se osiguralo da i dalje djelotvorno i učinkovito ostvaruju svoje ciljeve; osiguraju da su propisi i regulatorni procesi transparentni, nediskriminirajući i učinkovito primijenjeni; preispitaju i prema potrebi ojačaju opseg, djelotvornost i provedbu politike tržišnog natjecanja; reformiraju ekonomske regulacije u svim sektorima radi poticanja tržišnog natjecanja te ukinu one koje nisu jasno opravdane javnim interesom; uklone nepotrebne regulatorne prepreke trgovini i ulaganjima kroz bolju provedbu međunarodnih sporazuma i jačanje međunarodnih načela te konačno identificiraju poveznice s drugim političkim ciljevima i razviju politike za postizanje tih ciljeva na način koji podržava reformu.¹⁴⁰ Nadalje, godine 2005. OECD je ove preporuke revidirao i dodatno

¹³⁸ Vidi: OECD, *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on 9 march 1995): Including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making* (Paris: OECD, 1995.), <https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-1995-Recommendation-on-Improving-the-Quality-of-Government-Regulation-GD9595-ENG.pdf>.

¹³⁹ Vidi: OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report* (Paris: OECD Publishing, 1997.), <https://doi.org/10.1787/9789264189751-en>.

¹⁴⁰ Vidi: OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report*, 27-38. Izvješće o regulatornoj reformi postalo je osnova za kasnije procjene i analize koje je OECD provodio u državama članicama, kako bi pratio i ocijenio provedbu njegovih preporuka.

ih razradio kroz usvajanje Smjernica za kvalitetu i učinkovitost regulacije.¹⁴¹ Smjernice su izrađene na temelju iskustava i zaključaka prikupljenih iz detaljnih analiza provedenih u 20 država članica, kao i iz drugih istraživanja. Premda je u Smjernicama zadržano izvornih sedam preporuka iz 1997. godine, one su znatno proširene i preciznije formulirane kako bi odgovorile na nove izazove s kojima su se regulatorne politike suočavale početkom ovog stoljeća.¹⁴² U Smjernicama se dodatno ističe važnost političke predanosti regulatornoj reformi, poželjna svojstva dobre regulacije te povezanost s konkurencijom i uklanjanjem prepreka trgovini i ulaganjima.¹⁴³ Naposljetku, kao odgovor na izazove financijske krize, globalizacije, digitalizacije i rastuće složenosti suvremenih društava, nakon višegodišnjeg istraživanja i suradnje s državama članicama, 2012. godine OECD je donio Preporuku Vijeća o regulatornoj politici i upravljanju.¹⁴⁴ Ova Preporuka predstavlja sveobuhvatan i integrirani okvir za oblikovanje regulatorne politike, s posebnim naglaskom na institucionalnu održivost, sustavnu evaluaciju propisa te usklađenost s globalnim standardima. Preporuka sadrži 12 načela, odnosno smjernica za poboljšanje regulatornog okvira u državama članicama. Ove smjernice potiču države da se na najvišoj političkoj razini obvežu na jasnu i sveobuhvatnu vladinu politiku usmjerenu na osiguravanje kvalitete regulative; da osiguraju otvorenost procesa kroz javna savjetovanja i pristup informacijama, uključujući online sudjelovanje građana; da uspostave tijela i mehanizme za praćenje regulatorne politike i podršku provedbi ciljeva; da uključe procjenu učinaka propisa u rane faze izrade propisa, razmotre alternativna rješenja i odaberu najdjelotvorniji pristup; da redovito preispituju postojeće propise u skladu s političkim ciljevima i omjerom koristi i troškova; da redovito objavljuju izvješća o rezultatima regulatorne politike i korištenju instrumenata politike bolje regulacije; da definiraju ulogu i funkcije regulatornih agencija kako bi njihove odluke bile objektivne, nepristrane i dosljedne; da osiguraju djelotvornost sustava za pregled zakonitosti i proceduralne pravičnosti propisa te odluka tijela ovlaštenih za izricanje regulatornih sankcija; da ugrade pristup procjeni i upravljanju rizicima u dizajn i provedbu propisa; da osiguraju usklađenost i suradnju između nadnacionalnih, nacionalnih i lokalnih tijela; da potiču razvoj kapaciteta i učinkovitosti upravljanja regulativom na regionalnoj i lokalnoj razini te da pri izradi regulatornih mjera uzimaju u obzir sve

¹⁴¹ Vidi: OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* (Paris: OECD Publishing, 2008.), <https://doi.org/10.1787/9789264056381-en>.

¹⁴² OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 1-2.

¹⁴³ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Paris: OECD Publishing, 2012.), 23-24, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

¹⁴⁴ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.

relevantne međunarodne standarde i okvire za suradnju u istom području te, kada je to prikladno, analiziraju prekogranične učinke regulacije. Preporuka iz 2012. godine, kao i prethodno navedeni dokumenti OECD-a ukazuju na važnu ulogu ove organizacije u širenju dobre prakse u području bolje regulacije te pomoći državama u podizanju kvalitete regulacije i provedbi regulatorne reforme.¹⁴⁵

Uz OECD, ključnu ulogu u razvoju politike bolje regulacije ima i EU, a posebno Europska komisija koja sudjeluje u radu OECD-a i pridonosi oblikovanju međunarodnih standarda u ovom području.¹⁴⁶ Iako je politika bolje regulacije u EU-u službeno uspostavljena početkom 2000-ih godina, prve inicijative za regulatornu reformu potekle su od država članica još početkom 1990-ih godina.¹⁴⁷ U Zaključcima predsjedništva Europskog vijeća održanog 1992. godine u Birminghamu (poznatim i kao „Birminghamska deklaracija“), istaknuto je, među ostalim, da Europska komisija treba provoditi konzultacije sa svim državama članicama prije predlaganja zakonodavstva, kao i da zakonodavstvo Zajednice treba postati jasnije i jednostavnije.¹⁴⁸ Godinu dana kasnije Vijeće Europske unije (tadašnje Vijeće ministara) usvojilo je Rezoluciju o kvaliteti izrade nacrtu zakonodavstva Zajednice.¹⁴⁹ Ova Rezolucija donesena je s ciljem da se zakonodavstvo Zajednice učini što jasnijim, jednostavnijim, sažetijim i razumljivijim. Rezolucija sadrži deset općenitih uputa za izradu akata Zajednice, koje su trebale poslužiti kao podloga svim institucijama uključenim u njihovu izradu. Također, 1995. i 1996. godine Komisija je u svojim izvješćima o izradi boljih propisa kao ciljeve zakonodavne politike EU-a identificirala regulatornu kvalitetu zakonodavstva, dosljednost, otvorenost u procesu izrade propisa, pažljivo planiran i koordiniran zakonodavni proces te temeljito praćenje zakonodavstva.¹⁵⁰ Nastavno na sve to, 1997. godine uz Ugovor iz

¹⁴⁵ Čopi, *Priprava zakonodaje s poudarkom na vlogi državne uprave*, 25.

¹⁴⁶ Europska komisija sudjeluje u radu brojnih odbora OECD-a, uključujući Odbor za regulatornu politiku (eng. *Regulatory Policy Committee*).

¹⁴⁷ Inicijativa za regulatornom reformom u EU-u dolazi od država članica, koje su početkom 90-ih godina prošlog stoljeća izrazile potrebu za pojednostavljenjem regulacije u Europskoj zajednici. Tako je primjerice, Državni savjet Francuske Republike još 1992. godine upozorio na rastući utjecaj zakonodavstva Zajednice na francusko pravo te je izrazio zabrinutost zbog velikog broja pravnih akata Zajednice koje je teško razumjeti. Robinson, „EU Legislation“, 250-251.

¹⁴⁸ European Council, Birmingham European Council (16 October 1992): Conclusions of the Presidency, SN 343/1/92., Brussels: Council of the European Communities, https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_birmingham_european_council_16_october_1992-en-a8dd73f1-8ea2-46aa-976a-8db81e32f214.html.

¹⁴⁹ Council of the European Communities, Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation, OJ C 166, 17 June 1993, 1 (93/C 166/01).

¹⁵⁰ Helen Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU* (Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2024.), 326.

Amsterdama donesena je Deklaracija br. 39 o kvaliteti izrade zakonodavstva Zajednice.¹⁵¹ Ovom se Deklaracijom ističe važnost jasnog i preciznog zakonodavstva Zajednice, kako bi se osigurala njegova pravilna provedba i bolje razumijevanje među građanima i poslovnim subjektima te se poziva Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europsku komisiju da zajednički uspostave smjernice za poboljšanje kvalitete izrade zakonodavnih akata. U skladu s Deklaracijom, 1998. godine, ove su tri institucije usvojile Međuinstitucionalni sporazum o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice.¹⁵² Ovaj je Sporazum bio ključan za postizanje konsenzusa o osnovnim zahtjevima za izradu zakonodavstva Zajednice te usklađivanja dotadašnje različite prakse izrade akata u institucijama Zajednice.¹⁵³ Na temelju Sporazuma, donesen je Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva EU-a (dalje u tekstu: Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a), koji se u novijoj verziji primjenjuje i danas.¹⁵⁴ Ovim su Vodičem razrađene smjernice iz Međuinstitucionalnog sporazuma, uz objašnjenje i primjere za svaku pojedinu smjernicu. Vrlo je praktičan te se koristi jednostavnim jezikom kako bi bio razumljiv svima koji ga primjenjuju, a navodi i brojne primjere kako dobrog, tako i lošeg pravnog normiranja.¹⁵⁵ Temelj za uspostavu politike bolje regulacije u EU-u predstavljaju Bijela knjiga o europskom upravljanju i završno izvješće Mandelkernove skupine,¹⁵⁶ koji su predstavljani 2001. godine. Europska komisija

¹⁵¹ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Declarations adopted by the Conference - Declaration on the quality of the drafting of Community legislation, OJ C 340, 10.11.1997., P 0139.

¹⁵² Međuinstitucionalni sporazum od 22. prosinca 1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice, SL C 73/1, 17.3.1999. Smjernice usvojene ovim Sporazumom namijenjene su kao „vodič za institucije Zajednice kada donose zakonodavne akte i za djelatnike institucija Zajednice koji su uključeni u oblikovanje i izradu tih akata, bilo u stadiju početnog teksta ili teksta raznih izmjena tijekom zakonodavnog postupka“. Točka 3. uvodnih izjava Međuinstitucionalnog sporazuma od 22. prosinca 1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice.

¹⁵³ Robinson, „EU Legislation“, 244.

¹⁵⁴ European Communities, *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of legislation within the Community institutions* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.), https://legislationline.org/sites/default/files/documents/63/EU_Practical_Guide_Persons_involved_Drafting_legislation_2003.pdf. Trenutno se primjenjuje Vodič iz 2015. godine, dostupan i na hrvatskom jeziku: Europska unija, *Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva Europske unije* (Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.), <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732>.

¹⁵⁵ William Robinson, „Manuals for Drafting European Union Legislation“, *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 142-143, <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424706>.

¹⁵⁶ Mandelkernova savjetodavna skupina bila je *ad hoc* radna skupina sastavljena od predstavnika država članica, koju je 2000. godine osnovalo Vijeće Europske unije s ciljem izrade konkretnih preporuka za unaprjeđenje zakonodavnog procesa u Europskoj uniji. Mandelkernova savjetodavna skupina ime je dobila po predsjedniku skupine, Mandelkernu koji je bio francuski predstavnik i počasni predsjednik sekcije unutar francuskog Državnog savjeta.

u Bijeloj knjizi postavila je politički okvir za bolju regulaciju, ističući veće uključivanje građana, supsidijarnost i transparentnost zakonodavstva Unije. Završno izvješće Mandelkernove skupine, koje je uslijedilo nekoliko mjeseci kasnije, pružilo je operativne preporuke i akcijski plan za provođenje politike bolje regulacije u Uniji.¹⁵⁷ Daljnju predanost EU-a u razvoju politike bolje regulacije pokazuje i Međuinstucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva iz 2003. godine, kojima su Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija potvrdili svoju posvećenost poboljšanju svih aspekata izrade zakonodavstva Unije.¹⁵⁸ Institucije su se obvezale poboljšati koordinaciju, povećati transparentnost i informiranost javnosti te osigurati lakši pristup zakonodavstvu putem alata poput EUR-Lexa. Sporazum je promicao primjenu alternativnih oblika regulacije, jačanje savjetovanja i primjenu procjene učinaka propisa. Također, naglašavao je važnost pravovremene provedbe zakonodavstva u državama članicama te potrebu za pojednostavljenjem i smanjenjem količine propisa radi jednostavnije primjene prava Zajednice. Europska komisija nastavila je s razvojem i daljnjim osnaživanjem politike bolje regulacije u Europskoj uniji. Godine 2006. osnovala je Odbor za procjenu učinaka (od 2015. godine to je Odbor za nadzor regulative), kao tijelo zaduženo za ocjenjivanje kvalitete analize učinaka zakonodavnih prijedloga.¹⁵⁹ Nadalje, strategija „Pametna regulacija“ iz 2010. godine predstavlja ključnu inicijativu Europske komisije za provedbu i daljnji razvoj politike bolje regulacije. Ova strategija inzistira na unaprjeđenju kvalitete zakonodavstva kroz cjelovit pristup zakonodavnom ciklusu, veće uključivanje dionika, sustavnu evaluaciju propisa te pojednostavljenje i smanjenje

¹⁵⁷ U završnom izvješću Mandelkernove skupine iz 2001. godine istaknuto je sedam ključnih područja djelovanja kao temelji učinkovite politike bolje regulacije. Prvo, prije donošenja bilo kakvog propisa potrebno je ozbiljno razmotriti različite opcije provedbe politika, uključujući alternativne pristupe poput samoregulacije, čime se izbjegava nepotrebna normativna regulacija. Drugo, naglašena je važnost procjene učinaka propisa (*ex ante* RIA), koja bi trebala postati obvezna i sustavna na razini Europske unije i država članica. Treće, izvješće snažno podupire rano i strukturirano savjetovanje s javnošću, budući da uključivanje dionika u ranim fazama zakonodavnog postupka doprinosi većoj legitimnosti i praktičnoj primjenjivosti propisa. Četvrto, potreban je kontinuirani napor u pojednostavljenju zakonodavstva, ali bez pretvaranja tog procesa u puku deregulaciju, već je cilj veća jasnoća i koherentnost pravnog okvira. Peto, preporučuje se osiguravanje jednostavnog i učinkovitog pristupa zakonodavstvu, uključujući uporabu digitalnih alata i baza podataka, kao i kodifikaciju i tehniku „recast“ za objedinjavanje i ažuriranje postojećih akata. Nadalje, šesto područje odnosi se na potrebu uspostave odgovarajućih institucionalnih struktura i organizacijskih mehanizama unutar institucija EU-a i država članica koje će sustavno nadzirati i promicati ciljeve bolje regulacije. Konačno, Izvješće ističe važnost kvalitetne provedbe zakonodavstva EU-a, posebno u smislu pravodobne, točne i dosljedne implementacije i provedbe europskih akata u nacionalno zakonodavstvo, čime se osigurava njihova učinkovita primjena u praksi.

¹⁵⁸ Međuinstucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva, SL C 321, 31.12.2003. (stavljen izvan snage).

¹⁵⁹ Odbor za procjenu učinaka (eng. *Impact Assessment Board*) zamijenjen je Odborom za nadzor regulative (eng. *Regulatory Scrutiny Board*), koji za razliku od prethodnog Odbora ocjenjuje i evaluacije postojećeg zakonodavstva te uključuje vanjske stručnjake, čime se povećava njegova neovisnost i transparentnost. Vidi: Europska komisija, Odbor za nadzor regulative, pristup 2. kolovoza 2025. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr.

regulatornog opterećenja, posebno za mala i srednja poduzeća.¹⁶⁰ U istom smjeru, 2015. godine Komisija je predstavila sveobuhvatnu Agendu za bolju regulaciju, odnosno paket reformi usmjerenih na poboljšanje zakonodavstva i politika Europske unije. Cilj ove Agende je osigurati da su zakonodavni akti temeljeni na čvrstim dokazima, da uključuju građane i poduzeća u njihovom oblikovanju, da izbjegavaju nepotrebna opterećenja te da donose konkretne i održive koristi za građane EU-a.¹⁶¹ Kako bi se ciljevi Agende za bolju regulaciju ostvarili, Europska komisija je usvojila Smjernice i Paket instrumenata za bolju regulaciju.¹⁶² Ovi dokumenti namijenjeni su službama Europske komisije koje pripremaju nove zakonodavne prijedloge te vrednuju postojeće zakonodavstvo. Oni pokrivaju planiranje zakonodavnog prijedloga, procjenu učinaka, savjetovanje s javnošću, izradu nacrt propisa, praćenje provedbe i vrednovanje te provjeru prikladnosti. Smjernice definiraju što treba postići i koji su ključni koraci, dok Paket instrumenata pruža konkretne alate i upute za praktičnu implementaciju tih koraka.¹⁶³ Naposljetku, važno je

¹⁶⁰ Anamarija Musa, „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi”, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* VI, br. 1 (2015): 10, <https://hrcak.srce.hr/152394>.

¹⁶¹ Europska komisija, *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a*, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 19.5.2015.

¹⁶² Danas se koristi verzija Smjernica za bolju regulaciju iz 2021. godine (European Commission, *Commission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines*, Brussels, 3.11.2021., SWD(2021) 305 final, https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf), dok je trenutna verzija Paketa instrumenata za bolju regulaciju iz 2023. godine (European Commission, *Better Regulation Toolbox*, 2023., https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf).

¹⁶³ Ključan dio Agende za bolju regulaciju predstavljala je i REFIT platforma - savjetodavna skupina koja je okupljala stručnjake iz država članica, predstavnike poslovne zajednice, civilnog društva i drugih dionika. Njezin je cilj bio savjetovati Europsku komisiju o načinima povećanja učinkovitosti i djelotvornosti propisa EU-a, uz istovremeno smanjenje regulatornog opterećenja, bez ugrožavanja ciljeva politike. Vidi: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness*, COM/2012/0746 final i *Europska komisija, REFIT – pojednostavljenje, smanjenje troškova i prilagođavanje budućnosti zakonodavstva EU-a*, pristup 8. lipnja 2022., https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_hr. REFIT platforma 2020. godine zamijenjena je novom inicijativom pod nazivom *Fit for Future Platform* (F4F), koja je nastavila rad na modernizaciji i pojednostavljenju zakonodavstva EU-a, prilagođavajući ga suvremenim izazovima poput digitalizacije i održivog razvoja. Ona je djelovala od 2021. do 2024. godine, a okupljala je skupinu visokih stručnjaka sastavljenih od predstavnika svih država članica EU-a, Odbora regija, Europskog gospodarskog i socijalnog odbora te dionika koji predstavljaju civilno društvo, poduzeća i nevladine organizacije. Njezin zadatak bio je pomoći Europskoj komisiji u pojednostavljivanju postojećih zakonodavnih akata EU-a, čineći ih modernijima, prilagođenima budućnosti i odgovornima na nove trendove, tehnologije i društvene promjene. Zahvaljujući raznolikom sastavu Platforma je igrala ključnu ulogu u tome da politike i zakonodavni akti EU-a postanu jednostavniji za provedbu, učinkovitiji i manje skupi za države članice. Platforma je završila svoj rad na završnom plenarnom sastanku 17. listopada 2024. godine, čime je okončala svoj četverogodišnji mandat s nekoliko ključnih postignuća. Usvojeno je 41 mišljenje, s oko 260 konkretnih prijedloga za pojednostavljenje i modernizaciju pravnih akata EU-a. Prikupljeno je 650 pojedinačnih doprinosa od vlada i grupa dionika. Doprinijela je ključnim inicijativama Komisije, kao što su *PDV u digitalno doba*, *Direktiva o zakašnjelim plaćanjima*, *Ekodizajn*, *Akt o*

napomenuti da su 2016. godine Europski parlament, Vijeće Europske Unije i Europska komisiji sklopili novi Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva,¹⁶⁴ koji nadograđuje temeljna načela bolje regulacije postavljena prethodnim Sporazumom iz 1998. godine. Novim je Sporazumom Europskom parlamentu i Vijeću dan veći utjecaj na godišnje i višegodišnje planiranje programa Unije, uspostavljena su neka temeljna pravila za delegirane i provedbene akte te je naglašena važnost procjene učinka, savjetovanja s javnošću te vrednovanja postojećeg zakonodavstva kao ključnih instrumenata za bolju izradu zakonodavstva. Također, u Sporazumu su sadržane mjere za poboljšanje transparentnosti i koordinacije zakonodavnog procesa, bolju provedbu i primjenu zakonodavstva unije te njegovo pojednostavljivanje. Naposljetku, može se uočiti kako je razvoj politike bolje regulacije u Europskoj uniji rezultat dugotrajnog institucionalnog procesa koji seže još u rane 1990-e godine i koji uključuje brojne strateške dokumente, međuinstitucijske sporazume te operativne alate i mehanizme. U tom je procesu ključnu ulogu imala Europska komisija, koja je u suradnji s OECD-om, postupno oblikovala sustavan i integriran okvir za kvalitetno zakonodavstvo Unije, koji se potom sve češće prilagođavao i primjenjivao na razini država članica.

OECD i Europska komisija imale su značajan utjecaj na razvoj procjene učinaka propisa, savjetovanja s javnošću i vrednovanja propisa u državama članicama. One i danas zajednički prate i unaprijeđuju ove instrumente politike bolje regulacije u državama. Posebno su značajna izvješća prakse bolje regulacije u Europskoj uniji iz 2019. i 2022. godine.¹⁶⁵ Ova izvješća analiziraju trenutne prakse i napredak u politikama bolje regulacije među državama članicama EU-a i na razini same EU, koristeći OECD-ove indikatore regulatorne politike i upravljanja (iREG).¹⁶⁶ Izvješća

gigabitnoj infrastrukturi, Akt o interoperabilnoj Europi i paket o bankovnoj uniji. Njihov doprinos obuhvaćao je širok raspon prioriteta, uključujući pojednostavljenje, bolju provedbu i primjenu zakona EU-a, smanjenje i pojednostavljenje obveza izvještavanja, digitalizaciju te prilagodbu zakonodavstva budućim potrebama. Vidi: *Fit for Future Platform achievements 2021-2024, Supporting the Commission in simplifying and modernising EU law*, pristup 2. kolovoza 2025., https://commission.europa.eu/document/download/9381bcb2-9195-4a05-96dd-f31fefc4daa9_en?filename=F4F-plenary-factsheet_en.pdf.

¹⁶⁴ Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016.

¹⁶⁵ Vidi: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union* (Paris: OECD Publishing, 2019.), <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en> i OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, (Paris: OECD Publishing, 2022.), <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>.

¹⁶⁶ OECD je razvio indikatore regulatorne politike i upravljanja koji omogućuju sustavno praćenje i usporedbu praksi upravljanja regulativom među državama. Ovi indikatori ocjenjuju aspekte poput procjene učinka propisa, uključivanja dionika i *ex post* evaluacije, tj. vrednovanja propisa. O OECD-ovim indikatorima regulatorne politike i upravljanja vidi više u: Christiane Arndt et al., *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results: OECD Regulatory Policy Working Papers No. 1*, (Paris: OECD Publishing, 2015.), <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>.

sustavno ocjenjuju korištenje procjene učinaka propisa, savjetovanja s javnošću i vrednovanja propisa u cilju poboljšanja oblikovanja i revizije propisa kako nacionalnih, tako i onih u EU-u te identificiraju sadašnje i buduće trendove u politici bolje regulacije. Izvješća se temelje na empirijskim dokazima, istraživanjima i podacima. Odražavajući praktična iskustva, rasprave i naučene lekcije iz država članica EU-a i država OECD-a, izvješća nude brojne primjere o tome kako kvalitetna regulatorna politika može donijeti koristi i potaknuti pozitivne promjene. Također, prikazuju dobre regulatorne prakse i ističu područja kojima bi trebalo posvetiti dodatnu pažnju i unaprijediti ih.

Uz procjenu učinaka propisa, savjetovanje s javnošću i vrednovanja propisa, koji su univerzalni i lako mjerljivi instrumenti razvijeni na međunarodnoj razini, važan instrument u okviru politike bolje regulacije čine i tehnička pravila za izradu propisa. Ova pravila imaju ključnu ulogu u postizanju kvalitetnih propisa, pod uvjetom da ih službenici primjenjuju promišljeno i uz jasno razumijevanje njihove svrhe. Cormacain ističe da pravila svakako doprinose postizanju dosljednosti i usklađenosti zakonodavstva, što u konačnici povećava pravnu sigurnost i konzistentnost propisa u pravnom poretku. Također, navodi da su pravila korisna jer objedinjuju cjelokupnu kvalitetnu praksu izrade propisa u jednom izvoru, a pomažu i u obrazovanju mladih službenika koji izrađuju propise. Međutim, njegovo je stajalište da pravila za izradu pravnih propisa imaju najveći doprinos kao izvor ideja i smjernica, a ne kao obvezujuća pravila jer na taj način ograničavaju kvalitetu i usporavaju njihov razvoj.¹⁶⁷ Slično mišljenje iznosi i Xanthaki, koja naglašava da svrha pravila za izradu pravnih propisa nije da ih službenici slijede samo zato što moraju, već da shvate njihovu važnost za postizanje kvalitetnog propisa. Važno je da službenici razumiju smisao tih pravila te da ih znaju pravilno primijeniti. Ako ne razumiju značenje nekog pravila i slijepo ga se drže, često može doći do pogrešne primjene. Sukladno tome, pravila trebaju educirati službenike i poticati ih na samostalno razmišljanje.¹⁶⁸ Velik broj država ima vlastita pravila za izradu pravnih propisa, koja su najčešće donesena u formi smjernica i priručnika.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Ronan Cormacain, „An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals“, *The Theory and Practice of Legislation*, 1, br. 2 (2013): 208, 220, <https://doi.org/10.5235/205088413808821417>.

¹⁶⁸ Xanthaki, „Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?“, 124.

¹⁶⁹ Iako se tehnička pravila za izradu pravnih propisa u pravilu donose u neobvezujućem obliku, Bugarska i Mađarska su primjeri rijetkih država u kojima su ta pravila sadržana u zakonima. Drinóczi smatra kako se u državama u kojima se politika bolje regulacije ne provodi dosljedno i nije razvijena svijest o važnosti izrade kvalitetnih propisa, pravila za izradu propisa trebaju donijeti u obliku obvezujućih akata, kako bi se osigurala njihova primjena. S druge strane, pravila se trebaju donositi kao neobvezujući akti u onim državama koje provode jasnu i snažnu politiku bolje regulacije te imaju visoku razinu svijesti i razumijevanja o potrebi kvalitetnije izrade propisa. Prednost takvih neobvezujućih

Primjerice, u Njemačkoj i Francuskoj koriste se priručnici za izradu propisa (dalje u tekstu: Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke i Priručnik za izradu propisa Francuske Republike),¹⁷⁰ u Nizozemskoj Smjernice za izradu propisa (dalje u tekstu: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske),¹⁷¹ a u susjednoj Sloveniji Nomotehničke smjernice (dalje u tekstu: Nomotehničke smjernice Republike Slovenije).¹⁷² Ovi priručnici i smjernice o tehnici izrade

pravila je što od njih službenik koji izrađuje propis može i odstupiti, ako ocijeni da je to potrebno i opravdano. Tímea Drinóczi, „Quality Drafting-The Case of Hungary“, *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 160-161., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424707>.

¹⁷⁰ U Njemačkoj se trenutno primjenjuje četvrto izdanje Priručnika za izradu propisa iz 2024. godine. Vidi: Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 4. vollständig überarbeitete Auflage*, 2024., https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachpublikationen/HdR_2024.html. U Francuskoj se primjenjuje treće izdanje Priručnika za izradu propisa (fran. *Guide de légistique*) iz 2017. godine. Vidi: Premier Ministre, Secrétariat Général du Gouvernement i Conseil d'État, *Guide de légistique* (Paris: La Documentation française, 2017.), <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/guide-de-legistique-edition-2017-format-pdf.pdf>. Zanimljivo je spomenuti da je francuski premijer još 1974. godine donio Naputak o izradi nacrtu zakona i drugih propisa koji se objavljuju u službenom listu (fran. *Circulaire du 31 juillet 1974 Élaboration des projets de loi et des textes publiés au "Journal Officiel"*). Naputak se redovito ažurirao sve do objave prvog izdanja Priručnika za izradu propisa Francuske Republike 2005. godine. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike osim pravila koja se odnose na tehniku oblikovanja propisa, sadrži i pravila o procjeni učinaka propisa, podsjeća na hijerarhiju pravnih normi i vrste propisa (od zakona do specifičnih akata, kao što su zakoni o proračunu ili financiranju socijalnog osiguranja) te ističe važnost pristupa pravnim izvorima putem službenih internetskih stranica, kao što je *Légifrance*, koja javnosti omogućuje uvid u sve propise i sudske odluke. Osim toga, Priručnik detaljno propisuje opći proces izrade pravnih akata, uključujući početne konzultacije, postupak objave i ulogu ključnih institucija poput Glavnog tajništva Vlade i Državnog savjeta. Razrađeni su postupci savjetovanja s javnošću i socijalnim partnerima te pravila za različite vrste pravnih akata – zakone, uredbe i dekrete, od kojih svaki ima specifične postupke za donošenje i odobravanje. Nadalje, Priručnik uključuje i smjernice o imenovanjima u javnim tijelima, s posebnim uputama za imenovanje članova ministarskih kabineta i čelnih osoba u državnim poduzećima. Uz to, obuhvaća organizaciju državne uprave i donošenje fiskalnih mjera, pružajući smjernice za osnivanje i ukidanje javnih ustanova te regulaciju poreza i naknada. Naposljetku, Priručnik sadrži tipografska pravila za standardizirano oblikovanje pravnih dokumenata, uključujući pravila o upotrebi fontova, veličini i stilu slova, poravnanju teksta, interpunkciji, kao i pravila koja se odnose na oblikovanje naslova i podnaslova, numeriranje članaka, margine i razmake.

¹⁷¹ Emile Beenakker i Sjoerd E Zijlstra, „Legislation in Netherlands“, u: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.), 344. Smjernice za izradu propisa iz 1992. godine, uz nekoliko izmjena i dopuna, i dalje su u primjeni. Najnovija izmjena je 12. po redu te je stupila na snagu 1. srpnja 2024. godine. Vidi: Ministerie van Algemene Zaken, Aanwijzingen voor de regelgeving, BWBR0005730, 2024., <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2024-07-01>. Trenutno je u pripremi i 13. izmjena, koja se očekuje 2026. godine. Florijn ističe kako se od Smjernica za izradu propisa Kraljevine Nizozemske može odstupiti samo u slučaju ako bi njihova stroga primjena ugrozila kvalitetu zakonodavstva. Nico Florijn, „The Instructions for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal“, *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 174., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424708>. Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske usmjerene su i na materijalno pravna pitanja čime sažimaju najvažnije aspekte nizozemske zakonodavne politike. Ove smjernice imaju političku dimenziju jer se bave pitanjem opravdanosti izrade propisa. One definiraju što treba istražiti kako bi se prikupilo dovoljno informacija za donošenje informiranih odluka u konkretnim slučajevima. Također, naglašavaju potrebu za suzdržanošću u zakonodavstvu, potičući istraživanje alternativnih pristupa i prikupljanje informacija o različitim pitanjima prije donošenja odluke o poželjnosti novog propisa. Cilj je osigurati da se zakonske inicijative zasnivaju na temeljitoj analizi i stvarnoj potrebi, čime se promiče djelotvornost i relevantnost zakonodavstva. Također, Smjernice se odnose na zakonodavni postupak, pružajući detaljne upute za svaki korak u izradi i donošenju zakona.

¹⁷² Prve Nomotehničke smjernice donesene su 2005. godine, a danas se primjenjuje verzija iz 2018. godine. Vidi: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, *Nomotehničke smernice* (Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018.), https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf.

propisa pružaju detaljna teorijska objašnjenja pojedinog pravila i upozoravaju na izazove koji se mogu pojaviti u postupku pravnog normiranja, a nude i primjere za svako pravilo, čime dodatno olakšavaju njihovu primjenu. Stoga, pravila za izradu propisa iako imaju svoje specifičnosti u pojedinim državama, čine važan dio nacionalnih politika bolje regulacije te u prvom redu doprinose formalnoj kvaliteti propisa.

Kako bi osigurale dosljedno provođenje instrumenata politike bolje regulacije, države su osnovale posebna tijela koja nadziru i usmjeravaju proces donošenja propisa ili su tu zadaću povjerile postojećim tijelima. Primjerice, u Saveznoj Republici Njemačkoj ključnu ulogu u provedbi politike bolje regulacije ima Savezno ministarstvo pravosuđa. Ono provjerava kvalitetu nacrtu zakona, prije nego što se dostavi Saveznoj vladi. Pritom, Ministarstvo pravosuđa ovlašteno je izraziti neslaganje sa prijedlogom zakona, tj. uložiti veto protiv usvajanja zakona, ako utvrdi da nije u skladu s postojećim pravnim okvirom, što može zaustaviti ili usporiti proces njegovog usvajanja dok se ne isprave uočeni nedostaci.¹⁷³ Uz Savezno ministarstvo pravosuđa, u Njemačkoj je osnovano i posebno neovisno stručno tijelo - Nacionalno regulatorno kontrolno vijeće, koje savjetuje Saveznu vladu prilikom izrade zakona.¹⁷⁴ U Francuskoj Republici važnu ulogu za osiguranje dosljedne provedbe instrumenata politike bolje regulacije ima Državni savjet.¹⁷⁵ Izuzev svoje temeljne sudske uloge, Državni savjet savjetuje francusku vladu o kvaliteti nacrtu zakona prije njegova podnošenja Vijeću ministara. Iako Vlada nije obvezna postupati prema mišljenjima Državnog savjeta, često se nacrti zakona mijenjaju temeljem njegovih preporuka, kako bi se poboljšala njihova kvaliteta.¹⁷⁶ U Kraljevini Nizozemskoj također postoji Državni savjet, koji

¹⁷³ OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, 96.

¹⁷⁴ Nacionalno regulatorno kontrolno vijeće (njem. *Nationale Normenkontrollrat*) osnovano je 2006. godine. Vijeće se sastoji od 10 neovisnih članova, koji imaju iskustvo u izradi propisa te ekonomsko znanje, a imenuju se na pet godina. Vidi: Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKRK), BGBl. I 2006, S. 1866, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022, BGBl. I S. 920. Ovo Vijeće nadzire nacрте saveznih zakona kako bi se osiguralo da su troškovi za građane, gospodarstvo i javnu upravu metodološki ispravno i razumljivo prikazani te da se ciljevi postižu uz najmanje moguće birokratsko opterećenje. Također, Vijeće provjerava troškove zakona tijekom njegove provedbe. Vidi: *Nationaler Normenkontrollrat*, pristup 3. kolovoza 2025., https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/EN/about-us/overall-concept/overall-concept_node.html.

¹⁷⁵ Državni savjet ili Državno vijeće (franc. *Conseil d'État*) predstavlja jednu od ključnih pravno-političkih institucija francuske države. Državni savjet ima dvostruku ulogu: savjetodavnu i upravno-sudsku. Kao savjetodavno tijelo, Državni savjet savjetuje Vladu u postupku izrade nacrtu propisa, pruža odgovore na vladine upite, izrađuje stručna pravna mišljenja o pojedinim temama te izrađuje studije o upravnim pitanjima ili pitanjima javne politike. S druge strane, kao najviša upravna jurisdikcija u Francuskoj, Državni savjet rješava upravne sporove između javnopravnog tijela i privatne osobe, kao i između dvaju javnih tijela. Iva Lopižić, „Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15, br. 1 (2015): 123-124., <https://hrcak.srce.hr/139229> i *Conseil d'État*, pristup 3. kolovoza 2025., <https://www.conseil-etat.fr/en/advising>.

¹⁷⁶ Glavno tajništvo francuske Vlade prati proces izrade nacrtu zakona, prije i nakon mišljenja Državnog savjeta. Važnu ulogu u glavnom tajništvu francuske Vlade ima Služba za zakonodavstvo i kvalitetu prava (franc. *Service de la*

obavlja istu ulogu kao Državni savjet Francuske Republike.¹⁷⁷ Uz Državni savjet, treba spomenuti i nizozemsko Ministarstvo pravosuđa i sigurnosti koje je općenito zaduženo za provođenje politike bolje regulacije u ovoj državi.¹⁷⁸ Naposljetku, u susjednoj Republici Sloveniji glavno tijelo zaduženo za provedbu politike bolje regulacije predstavlja Služba Vlade za zakonodavstvo, neovisna stručna služba, koja je zadužena za osiguranje kvalitete zakonodavstva.¹⁷⁹

Naposljetku, kao dio politike bolje regulacije treba spomenuti i eksperimentalno zakonodavstvo, kao jednu od sve učestalijih metoda pravne regulacije u vremenu dinamičnih društvenih promjena i brzog tehnološkog razvoja. Njegova je svrha osigurati da propisi ostanu predvidljivi i usklađeni s društvenom stvarnošću, unatoč izazovima koje nameće suvremeno „ubrzano“ društvo.¹⁸⁰ Naime, svaki novi propis može se, na određeni način, smatrati eksperimentom, budući da zakonodavci često moraju učiti kroz proces pokušaja i pogrešaka kako bi uočili kako će se on primjenjivati u stvarnosti. Međutim, to nije ono što se podrazumijeva pod pojmom „eksperimentalno zakonodavstvo“. Eksperimentalno zakonodavstvo koristi se kao alat za testiranje novih zakonodavnih mjera prije nego što one postanu trajne. Ono podrazumijeva donošenje i primjenu privremenih propisa, s ciljem dobivanja empirijskih podataka o njihovim učincima, kako bi zakonodavac izabrao najdjelotvornije rješenje za određeni društveni problem. Eksperimentalno zakonodavstvo polazi od ideje da pojedince treba izložiti djelovanju različitih pravnih normi kako bi zakonodavac znao koje pravne norme imaju najbolji učinak za društvo.¹⁸¹ Dakle, eksperimentalno zakonodavstvo koristi se za prikupljanje podataka o djelotvornosti, učincima i prihvatljivosti novih politika ili mjera prije njihove šire primjene i uvrštavanja u

Législation et de la Qualité du Droit). Ova Služba priprema međuministarske sastanke, koji su ključni za koordinaciju i suradnju između ministarstava kako bi se uskladila različita stajališta i zahtjevi prilikom izrade nacrtu zakona. The Virgilio Zapatero Gómez, *The Art of Legislating* (Cham: Springer, 2019.), 125. i Gilberg, „Legislation in France“, 187-188.

¹⁷⁷ Nizozemski Državni savjet ili Državno vijeće (niz. *Raad van State*) najviše je savjetodavno tijelo nizozemske vlade i parlamenta te ujedno najviši upravni sud. Vidi više: Beenakker i Zijlstra, „Legislation in the Netherlands“, 342., 345-346.

¹⁷⁸ Unutar nizozemskog Ministarstva pravosuđa i sigurnosti uspostavljen je poseban odjel za pravne poslove i zakonodavnu politiku.

¹⁷⁹ U postupku izrade prijedloga zakona Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo treba se konzultirati u nekoliko navrata. U slučaju da Služba u bilo kojoj fazi iznese negativno mišljenje, ministarstvo je dužno izmijeniti prijedlog zakona, a Služba mora još jednom, u roku od pet radnih dana, dati mišljenje o predmetnom prijedlogu zakona. OECD, *Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters, OECD Reviews of Regulatory Reform* (Paris: OECD Publishing, 2018.), 76., <https://doi.org/10.1787/9789264291690-en>.

¹⁸⁰ Sofia Ranchordás, “Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?“, *Statute Law Review* 36, br. 1 (2015): 39-41., 45., <https://doi.org/10.1093/slr/hmu002>.

¹⁸¹ Eksperimentalno zakonodavstvo može se usporediti s kliničkim ispitivanjem lijekova koje se provodi kako bi se istražilo je li lijek djelotvoran i siguran za primjenu.

formalne propise. Za razliku od procjene učinaka propisa, koja predstavlja teorijsku analizu te ne može sa sigurnošću utvrditi učinke propisa, prednost eksperimentalnog zakonodavstva je ta što se provođenjem stvarnog eksperimenta može sigurnije utvrditi učinak propisa. To omogućuje donošenje informirane odluke i prilagodbe politike na temelju stvarnih iskustava i rezultata eksperimentalnih projekata.¹⁸² Kod eksperimentalnog zakonodavstva nakon određenog perioda obavezno se provodi vrednovanje propisa na temelju kojeg se odlučuje hoće li se eksperimentalno zakonodavstvo ukinuti ili će nastaviti važiti i dalje, odnosno hoće li eksperiment prerasti u formalni propis.¹⁸³ Danas eksperimentalno zakonodavstvo koristi sve više država, posebno za testiranje novih kontroverznih politika. Nizozemska je jedna od država u kojoj se eksperimentalno zakonodavstvo u praksi uspješno provodi. Sukladno Smjernicama za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, pravna osnova za donošenje eksperimentalnog propisa mora biti sadržana u višem propisu, koji mora odrediti svrhu i funkciju eksperimenta. Također, opseg eksperimentalnog propisa treba biti što preciznije određen, tj. treba se odrediti područje ili određena skupina osoba na koje će se eksperimentalni propis primjenjivati. Nadalje, treba jasno navesti od kojih se članaka ili dijelova višeg propisa može odstupiti te koji je maksimalan rok valjanosti odstupanja.¹⁸⁴ Dakle, eksperimentalno zakonodavstvo u Nizozemskoj u pravilu se primjenjuje na podzakonskoj razini kako bi se testirale nove politike ili mjere, prije nego što postanu obvezujuće na nacionalnoj

¹⁸² Dirk H. van der Meulen, „The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation“, *The Theory and Practice of Legislation* 1, br. 2 (2013): 318-319, <https://doi.org/10.5235/205088413808821372>.

¹⁸³ Ranchordás, „Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?“, 34. Eksperimentalno zakonodavstvo nije samo teorijski koncept. Jedan od prvih primjera korištenja eksperimentalnog zakonodavstva u praksi je Direktiva Vijeća iz 1999. godine, koja je omogućila skupini država članica da eksperimentalno primjene sniženu stopu poreza na dodanu vrijednost (dalje u tekstu: PDV) na određene radno intenzivne usluge (Vidi: Council Directive 1999/85/EC of 22 October 1999 amending Directive 77/388/EEC as regards the possibility of applying on an experiment basis a reduced VAT rate on labour-intensive services, OJ L 277, 28.10.199.). Cilj ove mjere bio je smanjiti poticaj poduzećima da djeluju u svojoj ekonomiji. Međutim, prilikom donošenja Direktive, postojala je neizvjesnost hoće li smanjenje stope PDV-a imati negativan utjecaj na nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta i poreznu neutralnost. Kako bi se procijenio učinak smanjenja stope PDV-a, Vijeće je odlučilo prvo eksperimentalno primijeniti sniženu stopu prije donošenja konačnih mjera. Direktiva je koristila klauzulu o prestanku važenja (eng. *sunset clause*), što znači da su države članice mogle primijeniti sniženu stopu PDV-a na najviše tri godine, najkasnije do 31. prosinca 2002. godine. Namjera je bila produžiti eksperiment ako se pokaže da je smanjena stopa PDV-a uspješna mjera. To se zaista dogodilo s Direktivom Vijeća 2002/92/EZ, koja je produžila mogućnost primjene eksperimenta za još jednu godinu. Nakon ove godine, eksperiment je ponovno produžen Direktivom Vijeća 2004/15/EZ, ovaj put na razdoblje od dvije godine, do 31. prosinca 2005. Nakon toga, Komisija je još uvijek trebala „postići bolje razumijevanje o utjecaju smanjenih stopa“ pa je eksperiment ponovno produžen do 2010. godine. Konačno, te je godine Vijeće usvojilo Direktivu 2009/47/EZ kojom se trajno dopušta opcionalna primjena smanjenih stopa PDV-a. Ova odluka je temeljena na globalnoj procjeni eksperimenta koja je analizirala valjanost pretpostavki i djelotvornosti ekonomskih mehanizama na temelju kojih je mjera smanjenja PDV-a uvedena. Ovo pokazuje da je glavni cilj eksperimenta bio stvaranje zakonodavstva koje može postići socio-ekonomske ciljeve politike. Van der Meulen, „The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation“, 319-320.

¹⁸⁴ Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, 49.

razini.¹⁸⁵ Zaključno, važno je istaknuti da eksperimentalno zakonodavstvo predstavlja uspješnu metodu pravne regulacije jer omogućuje praktično testiranje propisa u kontroliranim uvjetima. Time se smanjuje rizik donošenja nedjelotvornih ili štetnih mjera te povećava mogućnost donošenja informiranih i empirijski utemeljenih odluka. U kontekstu sve bržih društvenih i tehnoloških promjena, ovaj pristup može biti ključan za održavanje pravnog okvira fleksibilnim, prilagodljivim i u skladu s realnim potrebama društva.

Iz svega prethodno navedenog, može se potvrditi da je politika bolje regulacije razvijena kao sustavan pristup unapređenju zakonodavnog procesa, s ciljem donošenja propisa koji su jasno formulirani, učinkoviti i djelotvorni u primjeni te prilagođeni stvarnim potrebama društva i gospodarstva. Iako se razvila iz reforme javne uprave zapadnih država tijekom 20. stoljeća, politika bolje regulacije s vremenom je institucionalizirana kroz smjernice i preporuke OECD-a i Europske unije, koji i danas imaju ključnu ulogu u promicanju i nadzoru njezine provedbe. Ključni instrumenti ove politike uključuju procjenu učinaka propisa, savjetovanje s javnošću, vrednovanje propisa te pravila za izradu propisa. Njihova međusobna primjena omogućuje transparentnije donošenje odluka, bolje razumijevanje potreba građana i gospodarstva, djelotvornije ostvarivanje

¹⁸⁵ Primjerice, u Nizozemskoj se provodi eksperimentalni model regulacije opskrbe kanabisom. Naime, iako je kanabis u Nizozemskoj formalno zabranjen, njegova prodaja i konzumacija u *coffee shopovima* toleriraju se pod strogo definiranim uvjetima. To je dovelo do situacije da se *coffee shopovi* opskrbljuju ilegalno uzgojenim kanabisom, što povećava stopu kriminala te predstavlja zdravstvene rizike za potrošače, budući da se ne kontrolira kvaliteta proizvoda. S ciljem smanjenja ilegalne trgovine kanabisom te bolje zaštite zdravlja potrošača, 2020. godine stupio je na snagu Zakon o eksperimentu zatvorenog lanca *coffee shopova*. Sukladno ovom Zakonu, nizozemska vlada provodi eksperiment u deset općina, u kojima bi cijeli lanac od uzgoja do prodaje individualnom potrošaču trebao biti dekriminaliziran. Dakle, u okviru eksperimenta, *coffee shopovi* u tim općinama mogu nabavljati kanabis iz licenciranih uzgajivača unutar države, čime se pokušava kontrolirati i osigurati kvalitetu i sigurnost opskrbe kanabisom. Na temelju vrednovanja, nakon četiri godine od provedbe eksperimenta, vlada i parlament trebali bi odlučiti hoće li i na koji način dalje poduzeti korake u vezi s legalizacijom i regulacijom proizvodnje kanabisa. S obzirom na pandemiju COVID-19, početna faza eksperimenta s kontroliranim lancem opskrbe kanabisom započela krajem 2023. godine, a prvo izvješće o rezultatima eksperimenta očekuje se do 2028. godine, s mogućim produljenjem od dodatnih 18 mjeseci. Vidi više u: J André Knottnerus et al., „Cannabis policy in The Netherlands: Rationale and design of an experiment with a controlled legal (‘closed’) cannabis supply chain“, *Health policy* 219, br. 1 (2023): article 104699, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2022.12.007>, *Netherlands to experiment with regulated cannabis supply chain*, pristup 3. kolovoza 2025., <https://stratcann.com/insight/netherlands-to-experiment-with-regulated-cannabis-supply-chain/#:~:text=The%20goal%20of%20the%20closed,illicit%20growers%20who%20supply%20them> i *Government of the Netherlands, Controlled Cannabis Supply Chain Experiment*, pristup 3. kolovoza 2025., <https://www.government.nl/topics/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>. Zanimljivo je spomenuti i švicarski primjer uspješno provedenog eksperimentalnog zakonodavstva. Tijekom 1990-ih godina Švicarska je uvela eksperimentalno zakonodavstvo kako bi se testirali učinci medicinske distribucije heroina osobama ovisnima o teškim drogama. Cilj ovog eksperimentalnog zakonodavstva bio je usmjeren na smanjenje negativnih posljedica teške ovisnosti o drogama, poput kriminala, zdravstvenih problema i socijalne isključenosti. Nakon nekoliko godina provođenja i evaluacije rezultata, program je pokazao pozitivne učinke. Zbog uspjeha ovog eksperimentalnog programa, Švicarska je 2008. godine odlučila trajno uvesti medicinsku distribuciju heroina u sklopu svoje politike ovisnosti. Mader, „Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation“, 125.

političkih ciljeva te osiguranje formalnih kriterija kvalitete propisa. Uz to, u posljednje vrijeme politika bolje regulacije sve više uključuje i eksperimentalno zakonodavstvo, koje omogućuje empirijsku provjeru učinkovitosti novih mjera u praksi. U konačnici, politika bolje regulacije predstavlja temelj suvremene i odgovorne javne uprave koja djeluje u interesu građana, gospodarstva i ukupnog društvenog razvoja.

3.3. Politika bolje regulacije u Hrvatskoj

Politika bolje regulacije u Republici Hrvatskoj razvila se nešto kasnije u odnosu na zapadnoeuropske države poput Njemačke, Francuske i Nizozemske, u kojima ona ima dugu tradiciju. Institucionalizacija i primjena politike bolje regulacije u Hrvatskoj najvećim su dijelom bile potaknute procesom pristupanja EU-u, a u novije vrijeme dodatno su osnažene nastojanjima za pridruživanje OECD-u.¹⁸⁶ Prvi počeci razvoja politike bolje regulacije u Hrvatskoj započinju početkom 2000-ih godina, kada je, radi poticanja gospodarskoga rasta i razvoja poduzetništva, pokrenut postupak upravnog pojednostavljenja zakonodavnog okvira, koji je trebao dovesti do smanjenja broja propisa i njihove međusobne usklađenosti.¹⁸⁷ Od tada se nastoji unaprijediti kvaliteta propisa, uključujući primjenu instrumenata bolje regulacije, koji su se postupno implementirali u hrvatsko zakonodavstvo. U početku je politika bolje regulacije bila sadržana u podzakonskim propisima i neobvezujućim aktima, što nije rezultiralo uspjehom pa su kasnije instrumenti ove politike mjesto našli u pojedinim zakonima.

¹⁸⁶ Hrvatska je od 2022. godine u formalnom procesu pristupanja OECD-u. U susjednoj Sloveniji je također politika bolje regulacije kasnije razvijena. Isto kao i u Hrvatskoj, krajem 90-ih godina, Slovenija se suočila s problemom lošeg upravljanja, koji je bio povezan s nedostatnom normativnom djelatnošću vlade pri oblikovanju politika, na što je ukazao OECD. Stoga, 1996. godine slovenska Vlada donijela je Strategiju reforme javne uprave, za čiju je provedbu godinu dana kasnije uspostavila organizacijsku strukturu. Jedan od ključnih ciljeva reforme javne uprave bilo je i poboljšanje pravne regulacije, između ostalog kroz korištenje instrumenata politike bolje regulacije. Iako ova reforma nije uspjela zbog nedostatka političke podrške i slabe koordinacije među ministarstvima, vlada je i dalje nastavila različitim strateškim i regulatornim dokumentima, programima, rezolucijama, smjernicama i preporukama razvijati politiku bolje regulacije. Čopi, *Priprava zakonodaje s poudarkom na vlogi državne uprave*, 62-64. Godine 2009. Državni zbor Slovenije usvojio je Rezoluciju o normativnim aktivnostima kao temeljni akt politike bolje regulacije. Rezolucija poziva političke vlasti i javne službenike da prilikom oblikovanja politika i pripreme propisa slijede glavna načela dobre zakonodavne prakse. Iako Rezolucija nema pravno obvezujuću snagu, postavlja visoke standarde dobre regulacije na političkoj razini, naglašavajući potrebu za kontinuiranim poboljšanjima u pripremi propisa. Vidi: Rezolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, št. 95/09. Zbog važnosti njezina sadržaja Rezolucija je usvojena u slovenskom parlamentu, iako nije pravno obvezujuća.

¹⁸⁷ Musa, „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“, 18-19.

Postupak procjene učinaka propisa uveden je 2005. godine izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. Međutim, zbog nesustavnog pristupa, neodgovarajuće pravne regulacije, neefikasnih struktura i needuciranih kadrova, procjena učinaka propisa u praksi nije zaživjela sve do 2011. godine, kada je donesen Zakon o procjeni učinaka propisa.¹⁸⁸ Iako je navedenim Zakonom učinjen znatan iskorak, provedba procjene učinka propisa bila je i dalje nedosljedna i neredovita, zbog velikog broja neplaniranih zakonodavnih aktivnosti, složenosti postupka koji je obeshrabriovao tijela javne uprave, nedovoljne razine razumijevanja važnosti tog postupka među nositeljima javnih politika te percepcije da se radi o formalnoj i administrativnoj obvezi, a ne o stvarnom instrumentu za unapređenje kvalitete zakonodavstva.¹⁸⁹ U cilju reduciranja neplanirane zakonodavne aktivnosti, pojednostavljivanja postupka procjene učinaka propisa te skraćivanja vremena njegove provedbe, 2017. godine donesen je novi Zakon o procjeni učinaka propisa.¹⁹⁰ Iako se ovim Zakonom postupak procjene učinaka propisa značajno unaprijedio, i dalje je bio previše složen, neredovito i nesustavno se provodio te je nedostajalo administrativnih kapaciteta za njegovu provedbu. Iz tih razloga Zakon se primjenjivao samo do 2024. godine, kada je uspostavljen novi pravni okvir za politiku bolje regulacije.

Savjetovanje s javnošću u Hrvatskoj službeno je uvedeno 2009. godine, kada je donesen Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.¹⁹¹ Međutim, zbog njegove pravne neobveznosti, primjena Kodeksa bila je ograničena, odnosno nije se dosljedno primjenjivao u praksi. Kako bi se osigurao učinkovitiji mehanizam sudjelovanja javnosti, 2013. godine, donošenjem tada novog Zakona o pravu na pristup informacijama, savjetovanje s javnošću postalo je zakonska obveza.¹⁹²

Nadalje, s ciljem povećanja formalne kvalitete propisa, Hrvatski sabor 2015. godine donio je Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (dalje u tekstu: Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila).¹⁹³ Unatoč njihovom nazivu, ova Pravila

¹⁸⁸ Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 90/11. (stavljen izvan snage). Musa, „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“, 23.

¹⁸⁹ *Novi zakon o procjeni učinaka propisa*, pristup 28. veljače 2022., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30157>. i Zdenka Pogarčić, „Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta“, *Porezni vjesnik* 24, br. 12 (2015): 47-48.

¹⁹⁰ Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/17., 155/23. (stavljen izvan snage).

¹⁹¹ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, br. 140/09.

¹⁹² Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.

¹⁹³ Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 74/15.

ne primjenjuju se samo na zakone i druge propise koje donosi Sabor, već je njihova primjena proširena i na druge propise koji se donose na svim razinama vlasti. Tako se primjenjuju i na podzakonske propise koje donose državna tijela te druge opće akte koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i one koje donose pravne osobe koje imaju javnu ovlast i koje obavljaju javnu službu.¹⁹⁴ Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju strukturu propisa, sadržaj uvodnoga dijela propisa, glavnoga dijela propisa te prijelaznog i završnog dijela propisa. Utvrđuju unutarnju podjelu propisa, jezik, stil i način pisanja propisa, dopuštenost retroaktivnog učinka, tehnike izmjene i dopune propisa, amandmane na konačni tekst prijedloga propisa te metode ispravka propisa. Konačno, obuhvaćaju i pravila o izradi pročišćenoga teksta propisa te pravila o vjerodostojnom tumačenju pojedinih odredbi.

Naposljetku, značajan iskorak u unaprjeđenju instrumenata politike bolje regulacije u Hrvatskoj predstavlja donošenje novog Zakona o instrumentima politike boljih propisa iz 2024. godine.¹⁹⁵ Ovim je Zakonom prvi put u Hrvatskoj definirana politika bolje regulacije kao „skup aktivnosti kojima se osigurava ostvarivanje ciljeva javnih politika primjenom instrumenata politike boljih propisa.“¹⁹⁶ Kao cilj Zakona o instrumentima politike boljih propisa navodi se unaprjeđenje instrumenata politike bolje regulacije te unaprjeđenje kvalitete zakona i drugih propisa, kroz jasan i transparentan postupak njihove pripreme i izrade, utemeljen na analizi učinaka i adresata te ocjeni ostvarene svrhe i cilja propisa.¹⁹⁷ Ovim je Zakonom, između ostalog, uvedeno i vrednovanje propisa, koje se do tada nije provodilo.¹⁹⁸ Uz vrednovanje propisa, Zakona o instrumentima politike boljih propisa sustavno uređuje procjenu učinaka propisa i savjetovanje s javnošću, ali i planiranje

¹⁹⁴ Primjena Pravila Hrvatskog sabora preporučljiva je i pri izradi akata koji nisu formalnopravno obvezujući, poput strategija, planova, programa, rezolucija i deklaracija. Čl. 2. st. 2. i 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

¹⁹⁵ Uz Zakon o instrumentima politike boljih propisa, donesena je Uredba o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa, Narodne novine, br. 19/24., kojom se propisuju metodološki koraci i sadržaj obrazaca koji se primjenjuju u postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa, opis poslova i kompetencija koordinatora i državnih službenika koji provode i primjenjuju instrumente politike boljih propisa, opis poslova i kompetencija administratora za provedbu savjetovanja s javnošću te druga pitanja s tim u vezi. Također, u provedbi Zakona pomažu i Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa. Vidi: Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, Zagreb, 2024. <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages/Instrumenti%20politike%20boljih%20propisa/Smjernice//Smjernice%20za%20provedbu%20instrumenata%20politike%20boljih%20propisa.pdf>.

¹⁹⁶ Čl. 5. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

¹⁹⁷ Čl. 3. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

¹⁹⁸ Prije stupanja na snagu Zakona o instrumentima politike boljih propisa, vrednovanje propisa bilo je predviđeno tek iznimno u obliku naknadne procjene učinaka propisa za one zakone koji su bili izuzeti iz obveze provedbe procjene učinaka propisa. Čl. 17. Zakona o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/17, 155/23. (stavljen izvan snage).

zakonodavnih aktivnosti. Njegovim stupanjem na snagu Zakon o procjeni učinaka propisa prestao je važiti, a Zakon o pravu na pristup informacijama supsidijarno se primjenjuje.¹⁹⁹

U kontekstu eksperimentalnog zakonodavstva, koje postaje sve češći instrument pravne regulacije u brojnim državama, važno je istaknuti da se ono dosad nije primjenjivalo u Hrvatskoj. Ipak, Ministarstvo gospodarstva, u suradnji s OECD-om trenutno provodi procjenu postojećeg zakonodavnog okvira s ciljem stvaranja uvjeta kako bi se omogućilo donošenje eksperimentalnog zakonodavstva. Cilj je predložiti modele zakonodavnih izmjena koji bi omogućili testiranje inovativnih poslovnih modela, što je prepoznato kao strateški važna reformska mjera u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. - 2026.²⁰⁰

Može se zaključiti kako Hrvatska ima uspostavljen pravni okvir za provedbu politike bolje regulacije, koja se posljednje desetljeće intenzivnije razvija i prepoznaje. Zakon o instrumentima politike boljih propisa, Zakon o pravu na pristup informacijama i Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila temeljni su pravni izvori koji uređuju donošenje kvalitetnih propisa. Međutim, učinkovitost njihove provedbe u prvom redu ovisi o službenicima koji pripremaju i izrađuju propise. Stoga, važno je da oni dobro razumiju njihovu metodologiju i svrhu kako bi ih ispravno i učinkovito primjenjivali. Pritom, ključnu ulogu ima Ured za zakonodavstvo, koji kao stručna služba Vlade, koordinira i osigurava primjenu instrumenata politike bolje regulacije, pruža podršku u razvoju i implementaciji zakonodavnih inicijativa te provodi programe osposobljavanja i stručnog usavršavanja u području izrade propisa i primjene instrumenata bolje regulacije.²⁰¹ Konačno, važno je istaknuti da unatoč uspostavljenom pravnom okviru politike bolje regulacije, pojedini segmenti zahtijevaju dodatna unaprjeđenja, na što će se u nastavku rada posebno ukazati, uz predstavljanje smjernica za daljnji razvoj ove politike u Republici Hrvatskoj.

¹⁹⁹ Vidi čl. 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. Također i neki zakoni koji uređuju posebna upravna područja propisuju način provedbe savjetovanja u sektorskim područjima, npr. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18., Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23. i Zakon o gospodarenju otpadom, Narodne novine, br. 84/21., 142/23.

²⁰⁰ Vidi: *Ministarstvo gospodarstva, Unapređenje poslovne klime*, pristup 16. ožujka 2025., <https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-internacionalizaciju-6087/konkurentnost/unapredjenje-poslovne-klime/7577>.

²⁰¹ Vidi čl. 7. st. 1. i čl. 34. st. 2. Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Djelokrug Ureda za zakonodavstvo uređen je Uredbom o Uredu za zakonodavstvo, Narodne novine, br. 8/25.

4. PROCJENA UČINAKA PROPISA

S ciljem ostvarenja učinkovitog rada javne uprave, uz povećanje povjerenja građana u ispravnost i primjerenost njezina rada i odlučivanja, važno je koristiti pristup donošenju javnih politika temeljen na dokazima (eng. *evidence-based policy making*). Ovaj pristup podrazumijeva donošenje odluka na temelju pažljivog, kritičkog i razboritog korištenja dostupnih dokaza iz različitih izvora, čime se povećava vjerojatnost pozitivnih i korisnih ishoda. Cilj je osigurati da se političke odluke temelje na sveobuhvatnom razumijevanju mogućih posljedica jer je nedvojbeno da će ih građani prihvatiti kao opravdanije i ispravnije ako se u njihovu djelotvornost uvjere na temelju stvarnih rezultata.²⁰² Političke odluke često se provode putem pravnih propisa koji se trebaju temeljiti na dokazima i prethodnoj analizi potencijalnih učinaka, koji će se njegovom provedbom ostvariti. Bez toga propis u konačnici može imati negativan utjecaj na građane, poduzeća i društvo u cjelini, čime se šteti izgradnji povjerenja i očuvanju integriteta vladavine prava.²⁰³ Iz tog razloga, prilikom donošenja propisa, nužno je provesti procjenu učinaka propisa, kao temeljni regulatorni instrument za kvalitetnije i na informacijama utemeljeno odlučivanje, ali i ostvarenje zakonodavnih ciljeva te u konačnici povećanje pravne sigurnosti.²⁰⁴ Procjena učinaka

²⁰² Bruna Žuber, "Evidence-based Public Administration", u: *The Science of Public Administration*, eds. Janez Stare i Mirko Pečarič (Ljubljana: Faculty of Public Administration, 2021.), 666., 670.

²⁰³ Primjerice, tijekom 1950-ih godina u Kini se vodila politička kampanja "Veliki skok naprijed", koja je imala za cilj ubrzati industrijalizaciju i modernizaciju Kine kroz radikalne promjene u poljoprivredi i industriji. Kao dio ove kampanje, kineska je vlast odlučila istrijebiti sve vrapce u državi jer se vjerovalo da su oni štetni za poljoprivredu, budući da jedu žitarice i time rade štetu usjevima. Tako su poljoprivrednici bili obvezni plašiti vrapce i rušiti njihova gnijezda kako bi ih u konačnici istrijebili. Neko je vrijeme ova politika funkcionirala, vrapci su nestali, a usjevi su naizgled bili spašeni. Međutim, vrlo brzo su se pokazali negativni učinci takve političke odluke. Naime, došlo je do najezde skakavaca, koji su nanijeli daleko veću štetu usjevima od vrabaca te je Kinu pogodila velika glad. Razlog tome je što kineski dužnosnici nisu uzeli u obzir da vrapci osim što jedu žitarice, jedu i kukce. Zbog nestanka vrabaca, ovi kukci su oslobođeni svog jedinog grabežljivca i populacija skakavca i drugih kukaca prekomjerno se namnožila te su nanijeli puno veću štetu usjevima od one koje su nanijeli vrapci. Ovaj primjer pokazuje kako loše osmišljene politike, koje nisu utemeljene na dokazima, mogu imati negativne posljedice na gospodarstvo. Aeken, "From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation.", 55-56. Također, još jedan primjer pronalazi se u Finskoj. Nieme, tijekom 1980-ih i ranih 1990-ih godina u Finskoj su se donosile zakonske i upravne mjere kako bi se liberaliziralo financijsko tržište. Međutim, liberalizacija tržišta je uskoro dovela do naknadnog kreditnog procvata koji je vrlo brzo prerastao u recesiju. Štoviše, to je rezultiralo ekonomskom katastrofom koja je prijetila propašću monetarnog sustava države te je cijeli bankarski sustav bio na rubu kolapsa. Na kraju 1993. godine intervencija države koštala je građane gotovo 83 milijardi finških maraka ili skoro 18 posto nominalnog BDP-a. Iako je zakonodavstvo prouzročilo katastrofu za velik dio populacije, istovremeno je bio i veliki uspjeh za mali dio građana kroz *de facto* naloge za oduzimanje i preraspodjelu bogatstva u društvu. Bitno je naglasiti da u ovom slučaju do kreditnog procvata i kolapsa nije došlo zbog „sudbine“, već zbog pogrešne političke odluke. Kauko Pietilä, "Rationality of Legislation in a Sociological View", u: *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, ed. Luc J. Wintgens (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2002.), 54-56.

²⁰⁴ Musa, „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi.", 17.

propisa je sveobuhvatan proces u kojem se utvrđuje problem i željeni ciljevi propisa koji se predlaže, identificiraju se alternativni oblici regulacije, analiziraju se učinci propisa u različitim područjima te se procjenjuju troškovi i koristi radi odabira odgovarajućeg rješenja kojim se ostvaruje svrha tog propisa. Procjena učinaka propisa pruža ključne informacije donositeljima odluka o tome trebaju li i kako regulirati u svrhu postizanja ciljeva javne politike te značajno doprinosi većoj odgovornosti i transparentnosti javne vlasti u procesu donošenja propisa.²⁰⁵

4.1. Općenito o procjeni učinaka propisa

Procjena učinaka propisa sastavni je dio zakonodavnog procesa u svim državama članicama EU-a, a provodi se i prilikom donošenja zakonodavnih akata Unije. Neovisno o tome kako je uređena procjena učinaka propisa u pojedinoj državi, ona se u pravilu provodi uvijek, osim u opravdanim iznimnim slučajevima, kada može biti izuzeta iz procesa donošenja propisa.²⁰⁶ Opravdano je izostaviti procjenu učinaka propisa u nepredvidivim i hitnim situacijama, kada je određeni društveni problem potrebno riješiti u što kraćem roku.²⁰⁷ Pritom je važno da odluka o neprovođenju procjene učinaka propisa bude stvarno opravdana te da se javno objavi kako bi bila potpuno transparentna.²⁰⁸ Procjenu učinka propisa u pravilu provodi tijelo kojem je povjerena izrada prijedloga propisa, no u nekim slučajevima može ju provesti i neko vanjsko ili neovisno tijelo.²⁰⁹ Budući da se u okviru procjene učinaka propisa analiziraju učinci propisa u različitim područjima, potrebno je imati interdisciplinarnu skupinu osoba kako bi analiza bila uravnotežena i izrađena od strane raznovrsnih stručnjaka.²¹⁰ U pravilu su u proces procjene učinaka propisa uključeni pravnici i ekonomisti, ali i stručnjaci iz različitih područja koje se regulira (npr. zaštita okoliša, tehnologija, socijalne znanosti, statistika itd.), kako bi se postigao interdisciplinarni pristup različitim aspektima problema koji su doveli do pravne regulacije.²¹¹ Također, u provedbu procjene

²⁰⁵ OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (Paris: OECD Publishing, 2020.), 3., 9., <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

²⁰⁶ OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 21.

²⁰⁷ Primjerice, tijekom pandemije COVID-19 države su trebale hitno regulirati određena pitanja te je u tim okolnostima opravdano bila izostavljena procjena učinaka propisa.

²⁰⁸ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 87.

²⁰⁹ Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje”, 138.

²¹⁰ OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 19-20.

²¹¹ Tavares de Almeida i Moll, “Legislative Training”, 260. Primjerice, pravnici mogu analizirati pravni okvir na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini kako bi postigli najbolje pravno rješenje. Sociolozi bi trebali predstaviti dostupne podatke koji omogućuju bolje razumijevanje problema i doprinose učinkovitosti i efektivnosti novog

učinaka propisa korisno je uključiti vanjske dionike iz privatnog sektora, civilnog društva, medija i predstavničkog tijela. Njihovim sudjelovanjem doprinosi se većoj transparentnosti, odgovornosti i konačno, donošenju boljih političkih odluka.²¹²

Postupak procjene učinaka propisa formalno započinje prije same izrade predloženog propisa, još u fazi utvrđivanja društvenog problema i definiranja željenih ciljeva propisa (npr. ispravljanje tržišnih neuspjeha ili potreba za zaštitom prava građana). Prilikom utvrđivanja problema važno je sagledati uzrok problema i njegove posljedice, na temelju analize postojećeg stanja u određenom upravnom području.²¹³ Nakon što je utvrđen problem, definiraju se ciljevi propisa, tj. društvena situacija koja se donošenjem predloženog propisa želi ostvariti. Pritom, treba voditi računa o tome da su ciljevi jasno definirani, mjerljivi i izvedivi u vremenski određenom razdoblju.²¹⁴ Iako propis predstavlja najčešće sredstvo javne vlasti za ostvarenje političkih ciljeva, prije nego što se odluči izraditi propis potrebno je razmotriti i druge oblike regulacije, ali i opciju nereguliranja kako bi se odabralo najprikladnije rješenje za postizanje definiranih ciljeva.²¹⁵ Drugi oblici regulacije koji se u pravilu analiziraju su samoregulacija, koregulacija te informativne i obrazovne kampanje. Samoregulacija i koregulacija mogu imati značajne prednosti u odnosu na tradicionalna normativna rješenja. Ovi se instrumenti mogu prilagoditi specifičnom problemu kojem su namijenjeni i mogu se brzo prilagoditi promjenjivim okolnostima. Uz to, u pravilu zahtijevaju niže troškove usklađenosti i administrativne troškove za privatni sektor te sadrže mehanizme za ekonomično rješavanje sporova.²¹⁶ Samoregulacija označava situaciju u kojoj gospodarski subjekti, nevladine organizacije ili udruge na dobrovoljnoj osnovi reguliraju i

zakonodavstva. Ekonomisti bi trebali predstaviti analize troškova i koristi različitih mogućih rješenja, kako bi doprinijeli učinkovitosti novog zakonodavstva.

²¹² OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 16-17.

²¹³ Zapatero Gómez, *The Art of Legislating*, 51. Primjerice, utvrđeni problem može biti zagađenje zraka u velikom gradskom području. Ključni uzroci zagađenja zraka u gradu mogu biti promet s visokom upotrebom osobnih vozila s unutarnjim izgaranjem, nedostatak efikasne javne prometne infrastrukture što dovodi do velikih prometnih gužvi, industrijska postrojenja koja koriste zastarjelu tehnologiju koja potiče visoke emisije, uz nedostatak popratnih propisa o emisijama za industrije te visoka upotreba fosilnih goriva za grijanje u domaćinstvima. Ovi uzroci izravno doprinose povećanju respiratornih bolesti, srčanih problema među stanovništvom i negativno utječu na okoliš te na kvalitetu života i turistički razvoj grada. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 16-17.

²¹⁴ Prilikom utvrđivanja cilja koriste se SMART kriteriji. Prema SMART kriterijima ciljevi su: specifični (eng. *Specific*), mjerljivi (eng. *Measurable*), izvedivi (eng. *Achievable*), relevantni (eng. *Relevant*) i vremenski određeni (eng. *Time-bound*). Primjerice, kao cilj može se utvrditi da će se do 2027. godine povećati broj registriranih malih i srednjih poduzeća (MSP) za 20% kroz smanjenje administrativnih barijera i poboljšanje pristupa financiranju. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 19.

²¹⁵ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 13.

²¹⁶ Glen Hepburn, *OECD Report: Alternatives to Traditional Regulation* (Paris: OECD Regulatory Policy Division, 2006.), 6., <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>.

organiziraju svoje aktivnosti.²¹⁷ Oni usvajaju vlastita pravila, kodekse ponašanja ili dobrovoljne sporazume koji reguliraju ili usmjeravaju ponašanje, djelovanje i standarde svojih članova.²¹⁸ Koregulacija (ili su-regulacija) kombinira zakonodavstvo i samoregulaciju ili uključuje neki oblik izravnog sudjelovanja tijela koja predstavljaju civilno društvo u procesu donošenja pravila.²¹⁹ Bitan aspekt koregulacije je suradnja između javnih i privatnih aktera u procesu stvaranja novih pravila. Ova suradnja može rezultirati različitim oblicima, kao što su sporazumi i dogovori, ali može dovesti i do donošenja propisa koji je rezultat pregovora između uključenih javnih i privatnih strana.²²⁰ Također, u svrhu rješavanja društvenih problema i ostvarivanja političkih ciljeva ponekad je prikladno provoditi informativne i obrazovne kampanje usmjerene na specifičnu ciljnu skupinu. Takve kampanje mogu pružiti korisne informacije ili biti usmjerene na promjenu ponašanja adresata kroz podizanje svijesti o određenom problemu.²²¹ Konačno, prilikom procjene učinaka propisa važno je analizirati trenutno stanje u upravnom području bez donošenja novog propisa ili poduzimanja drugih oblika regulacije. Opcija nereguliranja ili zadržavanja postojećeg stanja služi

²¹⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission, Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, COM/2002/0278 final, 11.

²¹⁸ Primjeri samoregulacije uključuju kodekse ponašanja u stručnim grupama, kao što su zdravstvena zaštita i osiguranje. Ovakvi kodeksi pomažu u postizanju visokih standarda profesionalne prakse i etičkog ponašanja, osiguravajući da članovi udovoljavaju postavljenim smjernicama i načelima. Philip Eijlander, "Possibilities and Constraints in the Use of Self-Regulation and Co-Regulation in Legislative Policy: Experiences in the Netherlands - Lessons to Be Learned for the EU?" *European Journal of Comparative Law* 9, br. 1 (2005), <https://ssrn.com/abstract=959148>.

²¹⁹ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission, Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, 9.

²²⁰ Eijlander, "Possibilities and Constraints in the Use of Self-Regulation and Co-Regulation in Legislative Policy: Experiences in the Netherlands - Lessons to Be Learned for the EU?" Primjer koregulacije su europske direktive „novog pristupa“ za regulaciju industrijskih i potrošačkih proizvoda. Ove direktive propisuju opće tehničke zahtjeve, dok detaljnije razrađivanje standarda prepuštaju neovisnim organizacijama za standardizaciju, kao što su međunarodne i europske institucije (ISO, IEC, ETSI i dr.). Time se formalno osigurava usklađenost s osnovnim sigurnosnim, zdravstvenim i ekološkim kriterijima, ali i ostavlja dovoljno prostora za stručnjake iz različitih sektora da specificiraju tehničke norme. Karakterističan je primjer oznaka „CE“, koja potvrđuje da proizvod zadovoljava sve propisane standarde i slobodno se može plasirati u svim državama članicama Europske unije. Umjesto da EU sama provodi testiranja, taj su zadatak preuzela akreditirana neovisna tijela, čime se zadržava visoka razina sigurnosti i kvalitete, a istodobno smanjuju administrativne prepreke za proizvođače. Ovakav model koregulacije kombinira nadzor i odgovornost EU-a s ekspertizom i prilagodljivošću vanjskih certifikacijskih organizacija. Rezultat je učinkovit i fleksibilan sustav koji se može primijeniti na širok spektar proizvoda (od elektronike do medicinske opreme), osiguravajući da jedinstveno europsko tržište ostane konkurentno, inovativno i u skladu s visokim standardima zaštite potrošača. European Commission, *Better regulation, simply explained*, 13.

²²¹ Primjerice, brojne države provode kampanje za podizanje svijesti o rizicima vožnje pod utjecajem alkohola s ciljem smanjenja broja prometnih nesreća. Hepburn, *OECD Report: Alternatives to traditional regulation*, 7. Uz samoregulaciju, koregulaciju te informativne i obrazovne kampanje prema adresatima, kao alternativni oblici regulacije mogu se koristiti poticajne mjere, smjernice, preporuke, tehnološka rješenja te provoditi pilot projekti. Vidi Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 20.

kao referentna točka za usporedbu prednosti i nedostataka eventualnih promjena u odnosu na opciju da se ništa ne mijenja.²²²

Procjena učinaka propisa obuhvaća analizu potencijalnih učinaka koji se očekuju da će predloženi propis svojom provedbom ostvariti. Tako se prethodno utvrđuju učinci u raznim područjima, poput učinaka u području gospodarstva, učinaka na okoliš, socijalnih učinaka, učinaka u području održivog razvoja, učinaka na inovacije, prekograničnih učinaka itd. Analizom različitih učinaka javna vlast dobiva informacije o tome jesu li učinci predloženog propisa pozitivni i doprinose li ostvarenju ciljeva. Time se stvara čvrsta podloga za opravdanje donošenja novog propisa ili izmjene postojećeg. Nadalje, za utvrđene učinke u pravilu se primjenjuje analiza troškova i koristi (eng. *cost-benefit analysis*).²²³ Razumljivo je da svaka značajna regulatorna intervencija rezultira troškovima bilo za poduzeća, građane ili za javnu vlast. Iz tog razloga, javna vlast treba unaprijed utvrditi relevantne troškove, kao i očekivane koristi od provedbe predloženog propisa. Na temelju analize troškova i koristi utvrđuje se ima li prijedlog propisa više koristi u odnosu na troškove, kako bi se u konačnici zaključilo je li prijedlog propisa opravdano donijeti.²²⁴ To je između ostalog važno jer se na taj način povećava učinkovitost samog propisa. Naime, ako javna vlast dokaže da propisi donose određene koristi, onda će ih se adresati u većoj mjeri pridržavati.

Budući da je procjena učinaka propisa složen postupak koji zahtijeva određeno vrijeme i resurse, važno je usredotočiti se na najvažnije i najutjecajnije prijedloge propisa, odnosno voditi se načelom razmjernosti. To znači da bi se za prijedloge propisa koji uvode značajne promjene i imaju širok utjecaj na gospodarstvo i društvo trebala provest temeljita i dublja analiza. Nasuprot tome, za prijedloge propisa čiji je utjecaj uži i specifičniji može biti dovoljna pojednostavljena procjena učinaka propisa.²²⁵ Time se izbjegava da procjena učinaka propisa postane puka formalnost bez stvarnog doprinosa kvaliteti propisa. U mnogim državama, uključujući, primjerice, Njemačku i

²²² OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 24-25.

²²³ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 13. Troškovi i koristi prijedloga propisa mogu se iskazati u brojčanom i opisnom obliku.

²²⁴ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 104. Uz analizu troškova i koristi, u procjeni učinaka propisa mogu se primijeniti i druge ekonomske metode poput analize najmanjih troškova (eng. *least cost analysis*), analize isplativosti (eng. *cost-effectiveness analysis*) i višekriterijske analize (eng. *multi-criteria analysis*), ovisno o prirodi prijedloga i dostupnosti podataka. Vidi više u: OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 22-23.

²²⁵ OECD je u svojoj Preporuci iz 2012. godine naveo da se resursi i dubina analize učinaka trebaju usmjeriti prema prijedlozima propisa s najvećim očekivanim učincima. Vidi: OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 13.

Francusku, razina procjene učinaka propisa određuje se diskrecijskom ocjenom upravnih tijela koja pripremaju nacрте propisa. Na temelju načela razmjernosti, službenici odlučuju koliko će truda i resursa posvetiti analizi različitih regulatornih učinaka.²²⁶ S druge strane, neke države uspostavile su jasne kriterije za određivanje razine procjene učinaka propisa.²²⁷ U pravilu države koriste višekriterijsku analizu, koja kombinira kvantitativne i kvalitativne kriterije u nekoliko ključnih područja.²²⁸ Ovi kriteriji mogu uključivati, primjerice, broj pogođenih poslovnih subjekata, određenu razinu emisija CO₂ ili subjektivnu procjenu značaja utjecaja na ključne sektore. Ako pojedinačni kriterij ili kombinacija kriterija prijeđu unaprijed postavljeni prag, to ukazuje na značajne očekivane učinke, čime se opravdava provođenje detaljnije procjene.²²⁹ Na taj se način zapravo primjenjuje dvostupanjski pristup procjeni učinaka propisa, pri čemu se najprije provodi „pojednostavljena“ ili preliminarna procjena kao filter za identifikaciju prijedloga koji zahtijevaju dodatnu analizu. Detaljna, tj. potpuna procjena učinaka propisa provodi se samo za one prijedloge koji prijeđu unaprijed definirane pragove.

Nadalje, proces procjene učinaka propisa mora biti transparentan. Naime, kako bi se ostvarila odgovornost i transparentnost javne vlasti u procesu donošenja propisa, važno je da uz prijedlog propisa, rezultati procjene učinaka propisa budu javno dostupni svim građanima.²³⁰ Rezultati procjene učinaka propisa u pravilu se prikazuju u obliku izvješća koje se ispunjava na temelju unaprijed utvrđenog obrasca. Korisno je objaviti i provesti savjetovanje s javnošću o nacrtu izvješća procjene učinaka jer se na taj način omogućuje rasprava o korištenim podacima, odabranim alternativnim opcijama, kriterijima za usporedbu opcija te općoj kvaliteti analize u

²²⁶ Europska komisija prilikom utvrđivanja razine procjene učinaka propisa također se vodi općim načelom razmjernosti analize, bez unaprijed utvrđenih kriterija.

²²⁷ Iako u Njemačkoj razina procjene učinaka propisa ovisi o diskrecijskoj ocjeni upravnih tijela, u praksi se razvilo neformalno pravilo prema kojem se regulatorni prijedlozi za koje se očekuje da će troškovi usklađivanja biti ispod 100.000 eura smatraju manjim promjenama te ne zahtijevaju detaljnu procjenu učinaka propisa. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 96.

²²⁸ Kvantitativni kriteriji odnose se na mjere koje se mogu izraziti brojevima, dok kvalitativni kriteriji obuhvaćaju procjene koje nisu nužno numeričke, nego se temelje na stručnom mišljenju i ocjeni relevantnosti. Primjer kvalitativnog kriterija je procjena značaja utjecaja na ključne sektore, poput energetike, zdravstva ili transporta. Iako takav utjecaj nije lako izraziti apsolutnim brojkama, on može imati značajan doprinos u donošenju odluka.

²²⁹ Primjerice, u Austriji se detaljna procjena učinaka propisa provodi kada se očekuje da će propis izazvati financijski utjecaj veći od 2,5 milijuna eura ili će utjecati na više od 10.000 poslovnih subjekata; ako će emisije CO₂ premašiti 10.000 tona godišnje; ako propis značajno utječe na zaposlenost ili radna mjesta; ako će zahvatiti više od 500 poslovnih subjekata te ako će imati značajan utjecaj na godišnji savezni proračun. U odnosu na ostale prijedloge propisa koji ne prelaze ove pragove, provodi se pojednostavljena procjena učinaka propisa na način da donositelji politike trebaju samo pružiti kratak opis (1-2 stranice) namjere novog ili izmijenjenog propisa, umjesto potpune procjene učinaka propisa.

²³⁰ Vidi: OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 13.

svrhu odabira najpoželjnijeg političkog rješenja. Pritom, važno je naglasiti da transparentnost podrazumijeva jasnoću rezultata procjene učinaka propisa. To znači da nije dovoljno da se izvješće o procjeni učinaka propisa samo javno objavi, već da je i napisano na jasan i razumljiv način, uz održavanje razine jednostavnosti i sažetosti. Transparentnost procjene učinaka propisa doprinosi tome da se građani i poduzeća osjećaju uključenima u oblikovanje politika, prihvate regulatorne odluke te u konačnici imaju povjerenje u javnu vlast.²³¹

Naposljetku, kako bi se osigurala kvalitetna provedba procjene učinaka propisa, ključno je osigurati nadzor od strane neovisnog stručnog tijela.²³² U većini država procjenu učinaka propisa nadziru specijalizirana savjetodavna tijela vlade, koja su općenito zadužena za nadzor kvalitete prijedloga propisa. Primjerice, u Njemačkoj Nacionalno regulatorno kontrolno vijeće ocjenjuje je li procjena učinaka propisa adekvatno provedena te ako nije daje upute za njezino poboljšanje.²³³ Slično tome, Povjerenstvo za procjenu učinaka propisa u Češkoj pregledava prijedlog nacrt propisa i prateće izvješće o procjeni učinaka propisa te može čak predložiti Vladi da ne prihvati prijedlog zakona, ako utvrdi da procjena nije odgovarajuća.²³⁴ U Francuskoj provedenu procjenu učinaka propisa provjerava Državni savjet, koji može dati negativno mišljenje na prijedlog propisa, ako utvrdi da procjena učinaka propisa nije provedena sukladno Organskom zakonu br. 2009-403, što u konačnici može dovesti do toga da parlament odbije uvrstit nacrt prijedloga propisa u svoj dnevni red.²³⁵ Zanimljivo je spomenuti da je u tom slučaju Ustavni savjet Francuske Republike ovlašten odlučivati o ustavnosti prijedloga zakona zbog nedostatka ili manjkavosti procjene

²³¹ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 107-108.

²³² OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 17.

²³³ Vidi više u: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 96.

²³⁴ Povjerenstvo za procjenu učinaka propisa u Republici Češkoj (češ. *Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace*) osnovano je 2011. godine u okviru Zakonodavnog vijeća (češ. *Legislativní rada vlády České republiky*), koje predstavlja savjetodavno tijelo Vlade. Povjerenstvo za procjenu učinaka propisa sastoji se od neovisnih stručnjaka izvan državne službe, koji su istaknuti ekonomisti i pravnici iz akademske zajednice odnosno iz udruga (poput udruga banaka i sl.) ili koji su prethodno bili uključeni u postupke procjene učinaka propisa. Prije nego što nadležno ministarstvo dostavi nacrt prijedloga propisa Vladi na dnevni red, Povjerenstvo pregledava dostavljeni prijedlog i prateće izvješće o procjeni učinaka propisa. Vidi više u: Katarína Staroňová, "Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries", *European Journal of Risk Regulation* 8, br. 4 (2017): 739., <https://www.jstor.org/stable/26363845>.

²³⁵ OECD, *Better Regulation in Europe: France 2010* (Paris: OECD Publishing, 2010.), 90., <https://doi.org/10.1787/9789264086968-en>. U Francuskoj je 2008. godine došlo do ustavne reforme koja je bila usmjerena na zakonodavni postupak. Temeljem ove reforme donesen je Organski zakon br. 2009-403 od 15. travnja 2009. o primjeni članaka 34-1, 39. i 44. Ustava (LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution), kojim je procjena učinaka propisa postala obvezna. Gilberg, "Legislation in France", 189-190.

učinaka propisa, tj. može ocijeniti usklađenost procjene učinaka propisa s Organskim zakonom.²³⁶ U EU-u procjenu učinaka propisa nadzire Odbor za nadzor regulative, koji u slučaju da utvrdi kako procjena učinaka nije dobro provedena može dati negativno mišljenje te izvješće o procjeni učinaka vratiti na doradu Komisiji. Iako je Odbor ključno tijelo za nadzor procjene učinaka propisa, zanimljivo je spomenuti da su Revizorski sud i Europski pučki pravobranitelj u nekoliko navrata razmatrali kvalitetu provedbe procjene učinaka propisa u EU-u.²³⁷ Također, Sud EU-a u nekoliko se navrata osvrnuo na pitanje procjene učinaka propisa te je potvrdio da prilikom ocjenjivanja zakonodavnog postupka mora provjeriti ne samo usklađenost s materijalnim (sadržajnim) načelima, već i poštivanje proceduralnih pravila koja osiguravaju provedbu tih načela.²³⁸

²³⁶ Konkretno, ako se konferencija predsjednika donjeg doma (koja okuplja predsjednike različitih parlamentarnih skupina i odlučuje o dnevnom redu) i Vlada ne slažu oko toga je li procjena učinaka propisa u skladu s Organskim zakonom, Ustavni savjet može razmatrati prigovore vezane uz nepoštivanje zahtjeva za provedbom procjene učinaka propisa, na temelju čl. 39. st. 4. Ustava. Vidi npr. Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-12 FNR, JORF du 3 juillet 2014 page 11023, texte n° 100.

²³⁷ Vidi npr. Europski revizorski sud, *Tematsko Izvješće: Je li upravljanje povlaštenim trgovinskim dogovorima prikladno?* (Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_02/QJAB14002HRC.pdf. Europskom pučkom pravobranitelju je 2015. godine podnesena pritužba jer su pregovori EU-a s Vijetnamom o sporazumu o slobodnoj trgovini bili izuzeti od procjene učinaka propisa. Podnositelj pritužbe isticao je da je Komisija trebala provesti procjenu učinaka na ljudska prava. S druge strane, Komisija je smatrala da takva procjena nije bila potrebna jer je već provedena procjena održivosti 2009. godine za sporazum o slobodnoj trgovini između EU i ASEAN-a (Savez država jugoistočne Azije), koji je uključivao i Vijetnam. U tom predmetu, pučki pravobranitelj je zaključio da neizvršavanje posebne procjene učinaka propisa na ljudska prava u odnosu na Vijetnam predstavlja lošu upravu te je Komisiji dao sljedeću preporuku: „s obzirom na navedene zaključke, Komisija bi trebala bez daljnjeg odlaganja provesti procjenu učinaka na ljudska prava u ovom pitanju“. Međutim, Komisija je odbila provesti takvu procjenu učinaka na ljudska prava navodeći da njeni „netrgovački instrumenti politike“ i klauzule o ljudskim pravima u sporazumu o partnerstvu i suradnji postižu isti cilj. Anne C. M. Meuwese, "Regulatory Review of European Commission Impact Assessments," *European Journal of Law Reform* 19, br. 1-2 (2017): 26-27., <https://doi.org/10.5553/EJLR/138723702017019102002>.

²³⁸ Prilikom ocjene procjene učinaka propisa Sud EU-a pozivao se na članak 5. Protokola br. 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, SL, C 202, 7. lipnja 2016. Ovim se člankom izričito zahtijeva da svaki nacrt zakonodavnog akta EU-a sadrži detaljno obrazloženje koje omogućuje procjenu usklađenosti s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. To znači da prilikom predlaganja novog zakonodavnog akta na razini EU-a mora biti jasno obrazloženo kako i zašto se ciljevi Unije bolje mogu postići na razini Unije, a ne na razini pojedinačnih država članica. Ovo obrazloženje također mora uključivati procjenu financijskog utjecaja predloženog zakonodavnog akta. To podrazumijeva analizu troškova koje bi novi zakon mogao prouzročiti, kao i procjenu koristi te treba uzeti u obzir minimiziranje financijskih i administrativnih opterećenja za različite razine vlasti, gospodarske subjekte i građane. Primjerice, Sud EU-a u svojim je presudama u predmetima *Philip Morris Brands SARL i drugi protiv Secretary of State for Health* te *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije* utvrdio „da Komisijin prijedlog direktive, kao i analiza procjene učinka koju je ona izradila, sadržava dostatne elemente iz kojih na jasan i nedvosmislen način proizlaze prednosti povezane s aktivnošću na razini Unije, a ne na razini država članica.“ Vidi: Presuda od 4. svibnja 2016., *Philip Morris Brands SARL i drugi protiv Secretary of State for Health*, C-547/14, EU:C:2016:325, para. 226. te Presuda od 4. svibnja 2016., *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, C-358/14, EU:C:2016:323, para. 123. Također, u presudama u predmetima *Afton Chemicals Limited protiv Secretary of State for Transport* te *Pillbox 38 (UK) Ltd protiv Secretary of State for Health* Sud EU-a potvrdio je da analiza procjene učinka propisa koju je Komisija izradila uz prijedlog direktive ne vezuje ni Parlament ni Vijeće. U tim je predmetima Sud EU-a zaključio da zakonodavac Unije može donijeti različite mjere od onih koje je Komisija razmotrila u analizi procjene učinka te da sama ta okolnost ne znači da je prekoračio granice onoga što je nužno za

4.2. Analiza procjene učinaka propisa u Hrvatskoj

Kao što je ranije navedeno u radu, u Hrvatskoj je postupak procjene učinaka propisa prvi put formalno uveden 2005. godine kroz izmjene i dopune Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. Međutim, ovaj se instrument sustavno počeo primjenjivati tek 2012. godine, kada je na snagu stupio Zakon o procjeni učinaka propisa,²³⁹ što zapravo pokazuje kako je ovaj instrument relativno nov u Hrvatskoj u odnosu na neke druge zapadnoeuropske države. Donošenje ovog Zakona imalo je za cilj osigurati razvoj učinkovitijeg i kvalitetnijeg zakonodavstva tako da novo zakonodavstvo postiže zadane ciljeve uz niže troškove i bez nepotrebnih prepreka.²⁴⁰ Međutim, provedba procjene učinaka propisa u praksi nije bila na zadovoljavajućoj razini, zbog čega je 2017. godine donesen novi istoimeni Zakon s ciljem daljnjeg unaprjeđenja ovog instrumenta.²⁴¹ Ovaj je Zakon bio na snazi sve do 2024. godine, kada je na snagu stupio Zakon o instrumentima politike boljih propisa, koji između ostalog, uređuje proces procjene učinaka propisa.

Hrvatska je izgradila dobar pravni okvir procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku, na što ukazuje i OECD-ovo Izvješće prakse bolje regulacije u Europskoj uniji iz 2022. godine.²⁴² Međutim, unatoč dobro uspostavljenom pravnom okviru za provedbu procjene učinaka propisa dosadašnja praksa pokazala je da se procjena učinaka propisa u Hrvatskoj neredovito provodi, što proizlazi iz dostupnih izvješća o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti.²⁴³

ostvarenje cilja koji se nastoji postići. Vidi: Presuda od 8 srpnja 2010., *Afton Chemical Limited protiv Secretary of State for Transport*, C-343/09, EU:C:2010:419, para. 30-40. i Presuda od 4. svibnja 2016., *Pillbox 38 (UK) Ltd protiv Secretary of State for Health*, C-477/14, EU:C:2016:324, para. 64-66.

²³⁹ Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 90/11. (stavljen izvan snage). Zakonodavni okvir procjene učinaka propisa uspostavljen je tijekom provedbe *twinning* projekta „Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj“, koji je trajao od 2007. do 2012. godine. Korisnik projekta bio je Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, a *twinning* partneri bili su Ministarstvo pravosuđa Republike Estonije i tvrtka NI-CO iz Sjeverne Irske. Tijekom ovog projekta ojačani su administrativni kapaciteti tijela državne uprave kroz seminare, radionice i pilot projekte.

²⁴⁰ Vidi: Vlada Republike Hrvatske, Nacrt Prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa, Zagreb, siječanj 2017.

²⁴¹ U Prijedlogu Zakona o procjeni učinaka propisa iz 2017. godine istaknuto je, između ostalog, kako je provedba postupka bila neredovita, kako se postupak procjene učinaka propisa pokazao suviše složenim te kako je analiza bila niske kvalitete. Uz to, pokazalo se da svijest javnosti o procjeni učinaka propisa nije na dostatnoj razini. Stvorena je percepcija da je procjena učinaka formalna, proceduralna i administrativna zadaća, a ne stvarni kvalitativni iskorak ka uspostavi boljeg zakonodavstva. Vlada Republike Hrvatske, Nacrt Prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa, Zagreb, siječanj 2017., 2-3.

²⁴² Vidi: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 80.

²⁴³ Na temelju analize dostupnih izvješća o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti u razdoblju od 2017. do 2024. godine utvrđeno je da se broj provedenih procjena učinaka propisa postupno smanjivao. Donošenjem tada novog Zakona o procjeni učinaka propisa 2017. godine postotak provedbe procjene učinaka propisa porastao je u odnosu na prethodno razdoblje. Tako je u 2017. godini procjena učinaka propisa provedena za sve planirane zakone s postupkom procjene učinaka propisa, tj. iznosila je 100%. Nakon toga, ponovno dolazi do kontinuiranog pada u broju provedenih

Donošenjem novog Zakona o instrumentima politike boljih propisa svakako se željelo osnažiti provedbu procjene učinaka propisa, radi čega je napušten postupak prethodne procjene učinaka propisa.²⁴⁴ Naime, sukladno ranije važećem pravnom okviru, kroz prethodnu procjenu učinaka propisa utvrđivalo se postojanje značajnih izravnih učinaka pojedinog nacrtu prijedloga zakona u odnosu na obuhvaćene adresate, s ciljem odlučivanja o provedbi daljnje procjene učinaka propisa.²⁴⁵ Sada su, sukladno Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, tijela državne uprave nadležna za izradu nacrtu prijedloga zakona dužna provesti procjenu učinaka propisa za sve prijedloge zakona, osim ako nije propisana iznimka.²⁴⁶ Naime, sukladno Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, procjena učinaka propisa ne provodi za prijedloge zakona koji se donose

procjena učinaka propisa. Godine 2018. postotak provedbe iznosio je 70,83%, dok je 2019. godine postupak procjene učinaka propisa proveden za ukupno 40% planiranih zakona. U 2020. godini postotak provedbe procjene učinaka propisa iznosio je samo 12%. Međutim, treba uzeti u obzir da je te godine Hrvatska bila suočena s pandemijom COVID-19 i potresima, što je sigurno imalo utjecaja na ovako lošu provedbu. Nadalje, u 2021. godini, provedba postupka procjene učinaka propisa iznosila je 35%, a u 2022. godini 33%. Tijekom 2023. godine od ukupno planiranih 14 postupaka procjene učinaka propisa provedeno je samo četiri, što čini samo 28,57%. Naposljetku, tijekom 2024. godine od planiranih pet postupaka provedena su tek dva. Vidi: Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu: konsolidirano izješće*, Zagreb, travanj 2019.; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2018. godinu*, Zagreb, svibanj 2019.; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2019. godinu*, Zagreb, ožujak 2020.; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2020. godinu*, Zagreb, srpanj 2021.; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu*, Zagreb, ožujak 2022.; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu*, Zagreb, ožujak 2023.; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2023. godinu*, Zagreb, rujan 2024. i Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2024. godinu*, Zagreb, siječanj 2025.

²⁴⁴ Kao razlog za izostanak prethodne procjene učinaka propisa u Zakonu o instrumentima politike boljih propisa navodi se pojednostavljenje postupka, čime on postaje fleksibilniji i dinamičniji. Vidi: Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Zakona o instrumentima politike boljih propisa*, Zagreb, studeni, 2023., 17., <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-instrumentima-politike-boljih-propisa-drugo-citanje-pz>.

²⁴⁵ Prethodna procjena učinaka propisa provodila se je za svaki prijedlog zakona, još u fazi izrade plana zakonodavnih aktivnosti za narednu godinu. U obrascu prethodne procjene za svaku vrstu učinka označavalo se je li učinak neznatan, mali ili veliki, kao i je li pogođen neznatan, mali ili veliki broj određenih skupina adresata. Na temelju prethodne procjene učinaka propisa, u razdoblju od 2017. do 2022. godine, potreba za provođenjem detaljne procjene učinaka propisa utvrđena je tek za manje od 20% zakona iz godišnjeg plana. Vidi: Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu: konsolidirano izješće*; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2018. godinu*; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2019. godinu*; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2020. godinu*; Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu* i Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu*.

²⁴⁶ Propisivanjem procjene učinaka propisa za sve prijedloge nacrtu zakona, osim onih za koje je izrijekom propisana iznimka, došlo je do povećanja broja procjene učinaka propisa u odnosu na ranije godine. Tako je tijekom 2024. godine provedena procjena učinaka propisa za dodatnih 21 prijedloga zakona izvan plana zakonodavnih aktivnosti, što predstavlja značajan porast u ukupnom broju postupaka. Vidi: Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2024. godinu*.

radi: potvrđivanja međunarodnih ugovora; provedbe uredbi i drugih obvezujućih pravnih akata Europske unije koji se izravno primjenjuju na području Republike Hrvatske; davanja ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora; planiranja, izrade, donošenja i izvršenja proračuna Republike Hrvatske; izvršenja državnog proračuna Republike Hrvatske za jednu godinu; osnivanja i ukidanja pravnih osoba s javnim ovlastima; uređenja ustrojstva i djelokruga tijela državne uprave; horizontalnog usklađivanja zakonodavstva te posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu.²⁴⁷ Ovdje je posebno važno osvrnuti se na posljednji razlog, tj. na iznimku od provedbe procjene učinaka propisa za prijedloge zakona koji se donose u hitnim situacijama. U većini država legitiman je razlog izuzeti procjenu učinaka propisa kada se hitno treba urediti neko pitanje. Međutim, za takve je zakone onda pravilo da ih se naknadno vrednuje, kako bi se ispitala njihova djelotvornost i razmjernost. Vrednovanje ovih zakona predviđa i Zakon o instrumentima politike boljih propisa, sukladno kojem je obvezno provesti njihovo vrednovanje u roku od tri godine od dana stupanja na snagu zakona.²⁴⁸ Također, kako se iznimka od provedbe procjene učinaka propisa za prijedloge zakona koji se donose u hitnim situacijama ne bi zloupotrijebila, odnosno kako ne bi postala izgovor za neprovođenje procjene učinaka propisa, važno je osigurati transparentnost. To znači da bi odluku o neprovođenju procjene učinaka propisa trebalo pisano obrazložiti i javno objaviti. Iako Zakon o instrumentima politike boljih propisa s jedne strane osigurava transparentnost postupka procjene učinaka propisa, propisujući provedbu savjetovanja s javnošću za Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa, s druge strane, Zakon ne propisuje obvezu informiranja javnosti o neprovođenju ove procjene. Time se otvara pitanje političke odgovornosti, budući da građani, zainteresirani dionici te stručna javnost nemaju pristup informacijama o razlozima izuzeća pojedinog propisa iz postupka procjene učinaka.

Iako se propisivanjem obvezne provedbe procjene učinaka propisa za sve nacрте prijedloga zakona, osim u iznimnim situacijama, željelo pojednostaviti procjenu učinaka propisa i osigurati njezinu bolju provedbu u praksi, postavlja se pitanje ostvaruje li se na taj način načelo razmjernosti

²⁴⁷ Sukladno Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, Hrvatski sabor može zaključkom obvezati Vladu da, prema potrebi, izradi procjenu učinaka i za prijedloge zakona za koje se provedba procjene učinaka iznimno ne provodi. Vidi: čl. 16. st. 2. i 3. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

²⁴⁸ Čl. 24. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

u primjeni ovog instrumenta. Naime, kao što je u prethodnom dijelu rada istaknuto, procjenu učinaka propisa važno je razmjerno koristiti u skladu sa značajem prijedloga propisa, što zagovara i OECD.²⁴⁹ Dubinska analiza svih prijedloga zakona zahtijeva značajne resurse, čija je ograničenost i dalje jedan od ključnih izazova u Hrvatskoj. Zbog toga se učinkovitost takve analize umanjuje i često svodi na puku formalnost. U skladu s time Hrvatska treba usmjeriti javne resurse tamo gdje je to najpotrebnije, tj. na najvažnije i najutjecajnije prijedloge zakona. S tim ciljem bilo bi korisno utvrditi određeni predseleksijski postupak u kojem bi se, na temelju definiranih pragova, utvrdilo je li potrebna detaljna procjena učinaka propisa ili je dovoljno provesti pojednostavljenu procjenu u kojoj bi se samo opisali problem i cilj.

Jedna od novosti Zakona o instrumentima politike boljih propisa jest da se procjena učinaka propisa, osim za zakone, uvodi i za sve uredbe Vlade, osim u izričito propisanim iznimkama. Sukladno Zakonu, procjena učinaka propisa ne provodi se kada se predlaže donošenje uredbi radi: osiguravanja provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije; osnivanja i ukidanja pravnih osoba s javnim ovlastima; uređivanja unutarnjeg ustrojstva tijela državne uprave; uređivanja pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora na temelju zakonske ovlasti te posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu.²⁵⁰ Međutim, važno je naglasiti da će se članak 17. Zakona o instrumentima politike boljih propisa, koji uređuje primjenu procjene učinaka propisa za uredbe Vlade, početi primjenjivati danom pristupanja Republike Hrvatske članstvu u OECD-u.²⁵¹ Ova novina zasigurno je uvedena zato što je Hrvatska, u pogledu procjene učinaka propisa za podzakonske propise i druge opće akte, trenutno na samom začelju kada se uspoređuje s ostalim državama članicama EU-a.²⁵² Naime, unatoč tome što hrvatski pravni sustav u najvećem broju čine upravo podzakonski propisi i drugi opći akti, procjena učinaka propisa u odnosu na njih se ne provodi. Iako su podzakonski propisi i opći akti u pravilu tehničke prirode, oni su ključni za provedbu zakona te ponekad mogu predstavljati značajno regulatorno

²⁴⁹ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 13.

²⁵⁰ Čl. 17. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

²⁵¹ Vidi: čl. 42. Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Vlada je odgodila primjenu procjene učinaka propisa na uredbu do stjecanja punopravnog članstva Republike Hrvatske u OECD-u, obrazlažući to potrebom za osiguravanjem prijelaznog razdoblja tijekom kojeg bi se ojačali administrativni kapaciteti tijela državne uprave i Ureda za zakonodavstvo. Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Zakona o instrumentima politike boljih propisa*, 29.

²⁵² Vidi: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 80.

opterećenje za građane i poduzeća, na što je OECD posebno skrenuo pozornost.²⁵³ Stoga, iako uvođenje obveze procjene učinaka propisa za uredbe Vlade predstavlja značajan iskorak, bilo bi poželjno proširiti obvezu procjene i na druge podzakonske propise i opće akte koji mogu imati značajan utjecaj na društvo u cjelini. Međutim, kako bi se to moglo ostvariti, potrebno je sustavno jačati administrativne kapacitete u svim upravnim tijelima te prilagoditi metodologiju procjene učinaka propisa kako bi bila primjenjiva na podzakonskoj razini.

Nadalje, treba istaknuti da se u Hrvatskoj analiziraju učinci prijedloga zakona u različitim područjima, što je važno za cjelovito sagledavanje potencijalnih posljedica zakona na društvo. Sukladno Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, procjenjuju se učinci u području gospodarstva,²⁵⁴ održivog razvoja,²⁵⁵ socijalne skrbi²⁵⁶ te zaštite ljudskih prava,²⁵⁷ ali i u drugim područjima, ako se utvrdi potrebnim.²⁵⁸ Uz učinke u navedenim područjima važno je skrenuti pozornost na prekogranične učinke, s obzirom na to da učinci na strane jurisdikcije nastavljaju rasti u sve više međusobno povezanom svijetu.²⁵⁹ Prema tome, prilikom procjene učinaka propisa potrebno je uzeti u obzir i učinke u ovom području. Sagledavanjem učinaka prijedloga zakona, uključujući analizu troškova i koristi, izvodi se zaključak o pretežito pozitivnim, odnosno negativnim učincima koji se očekuju provedbom propisa. Međutim, važno je podsjetiti da procjena učinaka propisa ne smije služiti kao opravdanje za već donesene političke odluke, već treba biti proces koji informira donošenje odluke. To znači da se procjenom učinaka propisa, uz prijedlog zakona, trebaju analizirati i drugi oblici regulacije kako bi se izabralo rješenje kojim se ciljevi javne politike ostvaraju na najekonomičniji i najpovoljniji način za sve subjekte u društvu. Iako u Hrvatskoj postoji formalna obveza da se u okviru procjene učinaka propisa uz predloženi zakon, razmotre i druge opcije regulacije,²⁶⁰ to se u stvarnosti ne čini, budući da je odluka o donošenju

²⁵³ Vidi: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 87. i OECD, *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform* (Paris: OECD Publishing, 2019.), 70., <https://doi.org/10.1787/b1c44413-en>.

²⁵⁴ Učinci u području gospodarstva uključuju, primjerice, procjenu učinaka na funkcioniranje tržišta i tržišno natjecanje, tržište rada i mirovinski sustav, istraživanje i razvoj, zaštitu potrošača itd.

²⁵⁵ Učinci u području održivog razvoja uključuju, primjerice, procjenu učinaka na zaštitu klime, kvalitetu zraka, vode i tla, korištenje obnovljivih i neobnovljivih izvora energije, gospodarenje otpadom itd.

²⁵⁶ Učinci u području socijalne skrbi uključuju, primjerice, procjenu učinaka na usluge socijalne skrbi, socijalnu uključenost, demografski razvitak itd.

²⁵⁷ Učinci u području zaštite ljudskih prava uključuju, primjerice, procjenu učinaka na jednak tretman i prilike, suzbijanje diskriminacije, povredu privatnosti, pristup pravosuđu i javnim uslugama itd.

²⁵⁸ Čl. 15. Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Kriteriji za procjenu učinaka nacrta prijedloga zakona u ovim područjima propisani su Uredbom o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa.

²⁵⁹ Vidi: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 104.

²⁶⁰ Vidi čl. 8. st. 7 i 8. Uredbe o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa

zakona unaprijed donesena prilikom planiranja zakonodavnih aktivnosti.²⁶¹ Zato je važno da se još tijekom planiranja zakonodavnih aktivnosti razmotre svi mogući načini rješavanja problema, kako bi se odabrao onaj koji donosi najveću korist društvu.²⁶²

Naposlijetku, kako bi se osigurala temeljita i pravilna procjena učinaka propisa, nadzor nad njezinom provedbom provodi Ured za zakonodavstvo. Prije nego što se Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa, uz prijedlog zakona, dostavi Hrvatskom saboru, Ured ga mora pregledati i dati svoje stručno mišljenje.²⁶³ Pritom, kako bi se razjasnili pojedini elementi Obrasca, Ured može provesti konzultacije s tijelom državne uprave koje je izradilo Obrazac te zatražiti očitovanje drugog nadležnog tijela u čiji djelokrug ulazi sadržaj Obrasca.²⁶⁴ Premda Ured analizira Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa i daje svoje stručno mišljenje, ono nije obvezujuće te tijela državne uprave nisu dužna postupati po njemu. Ipak, u praksi tijela državne uprave redovito postupaju u skladu s mišljenjem Ureda, a eventualna neslaganja rješavaju se brzo i učinkovito.²⁶⁵

Na procjenu učinaka propisa u nekoliko navrata osvrnula se je i pučka pravobraniteljica, naknadno ocjenjujući provedenu analizu učinaka propisa na ljudska prava. Tako je u svojim izvješćima ukazala na problem površne analize učinaka propisa na ljudska prava.²⁶⁶ Također, pred

²⁶¹ Odluka o donošenju novog zakona unaprijed je donesena u okviru procesa planiranja zakonodavnih aktivnosti. Nakon izrade Obrasca zakonodavnih aktivnosti, u kojem su navedeni nazivi prijedloga zakona planiranih za donošenje, provodi se procjena učinaka propisa, osim za one zakone koji su izričito izuzeti iz ovog postupka. Međutim, prilikom provedbe procjene učinaka propisa gotovo se u svakom slučaju u Obrascu iskaza procjene navodi kako nenormativna rješenja nisu primjenjiva, budući da se radi o sadržaju koji uređuje zakon. Detaljnija obrazloženja za neprimjerenost alternativnih sredstava nisu pružena, što zapravo ukazuje na to da se ovaj segment procjene učinaka propisa najčešće zanemaruje.

²⁶² Da se trebaju sagledati i drugi oblici regulacije prije nego što se odluči donijeti zakon, naglasio je i OECD prilikom analize regulatorne politike u Hrvatskoj. Vidi: OECD, *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key*, OECD *Reviews of Regulatory Reform*, 76.

²⁶³ Za vrijeme trajanja savjetovanja s javnošću tijelo državne uprave, u čijem je djelokrugu izrada nacrt prijedloga zakona, Obrazac iskaza dostavlja na mišljenje Uredu za zakonodavstvo. Također, nakon što to isto tijelo doradi Obrazac iskaza u skladu s mišljenjem Ureda te stavovima, prijedlozima i interesima zaprimljenim u postupku savjetovanja, dostavlja ga, zajedno s nacrtom prijedloga zakona, ponovno na mišljenje Uredu i drugim tijelima u skladu s Poslovníkom Vlade. Čl. 18. st. 4. i 6. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

²⁶⁴ Čl. 18. st. 5. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

²⁶⁵ Službeni odgovor Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske od 19. svibnja 2025., klasa: 053-01/25-01/6, ur. br.: 50501-9/2-25-02.

²⁶⁶ Pučka pravobraniteljica je istaknula da „stručni nositelji procjene učinaka u velikoj većini slučajeva nisu utvrdili izravne učinke na ljudska prava, pa je stoga važno u narednom periodu educirati državne službenike o ljudskim pravima kao važnom i dinamičnom području te ojačati njihove kapacitete za praćenje učinaka zakonodavnih inicijativa na ostvarivanje ljudskih prava.“ Vidi: Ured pučke pravobraniteljice, *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020.* (Zagreb: Ured pučke pravobraniteljice, 2021.), <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=64734eb0bb53b1685278384> i Ured Pučke pravobraniteljice, *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021.: Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj* (Zagreb: Ured pučke pravobraniteljice, 2022.), <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2022/05/Izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-1.pdf>. Također, pučka pravobraniteljica upozorila je kako „pri izradi Iskaza o procjeni učinaka propisa na Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o minimalnoj plaći, stručni nositelj nije utvrdio izravne

Ustavnim sudom RH postavilo se pitanje (ne)ustavnosti zakona zbog izostanka procjene učinaka propisa prilikom izrade zakona, kao i zbog njezine nedostatne provedbe. U tom pogledu, Ustavni sud utvrdio je da nije nadležan odlučivati o ovom pitanju, navodeći kako „ocjena Ustavnog suda, u okvirima njegove Ustavom utvrđene nadležnosti ispitivanja suglasnosti zakona s Ustavom u formalnopravnom smislu, ne podrazumijeva ispitivanje činjenica o tome jesu li tijela nadležna za procjenu učinaka propisa, u stadiju prije formuliranja konačnog teksta zakonskog prijedloga i njegovog upućivanja u parlamentarnu proceduru, tu svoju zadaću obavila i jesu li je obavila lege artis“.²⁶⁷

Zaključno, provedba procjene učinaka propisa važan je instrument politike bolje regulacije kojom se podupire oblikovanje prijedloga politika. Njime se povećava razina odgovornosti javne uprave, kao i otvorenost te transparentnost postupka izrade propisa, što u konačnici doprinosi i većoj pravnoj sigurnosti u društvu. Iako je procjena učinaka propisa još uvijek relativno novi instrument, može se ocijeniti da je Hrvatska uspostavila zadovoljavajući pravni okvir kojim se uređuje postupak njegove primjene. Međutim, i dalje postoji prostor za napredak u pojedinim segmentima, poput osiguravanja razmjernosti u provedbi, proširenja primjene na veći broj podzakonskih propisa i općih akata s potencijalno značajnim učincima, razmatranja prekograničnih učinaka te sustavnije analize alternativnih oblika regulacije prije donošenja propisa. Također, kako bi se osigurala dosljedna primjena procjene učinaka propisa u praksi, važno je ojačati administrativne kapacitete u tijelima državne uprave. Zakonodavac je to prepoznao, pa je novim Zakonom o instrumentima politike boljih propisa propisano da svako tijelo državne uprave treba imati koordinatora za provedbu procjene učinaka propisa i drugih instrumenata politike bolje regulacije (savjetovanje s javnošću i vrednovanje).²⁶⁸ Također, Vlada može, na prijedlog tijela državne uprave, uredbom ustrojiti posebnu jedinicu u okviru koje bi se organizirali poslovi za provedbu procjene učinaka propisa i drugih instrumenata politike bolje regulacije.²⁶⁹ Nadalje, kako

učinke na područje zaštite ljudskih prava i adresate tog Nacrta prijedloga zakona, već na učinke na rad i tržište rada, iako su predložene promjene utjecale na ostvarivanje prava radnika.“ Ured Pučke pravobraniteljice, *Izvišće pučke pravobraniteljice za 2021.: Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj*, 26.

²⁶⁷ Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4188/2018 od 9. travnja 2019. i Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2292/2020 od 4. lipnja 2024.

²⁶⁸ Čl. 33. st. 1. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

²⁶⁹ Čl. 33. st. 2. Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Primjerice, Ministarstvo financija te Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva uspostavili su posebne ustrojstvene jedinice za provedbu instrumenata politike boljih propisa. U Ministarstvu financija to je Služba za koordinaciju procjene učinaka i vrednovanja propisa, a u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i ribarstva Odjel za koordinaciju procjene učinaka propisa. Vidi: Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Narodne novine, br. 31/25. i Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Narodne novine, br. 97/20., 104/21., 102/23., 22/24. i 72/24.

bi se ojačali administrativni kapaciteti za provedbu procjene učinaka propisa, važno je da Ured za zakonodavstvo redovito nastavi provoditi stručno osposobljavanje i usavršavanje osoba koje sudjeluju u procjeni učinaka propisa.²⁷⁰ Službenici koji provode procjenu učinaka propisa moraju razumjeti metodologiju i postupak prikupljanja podataka, kao i ulogu koju postupak procjene učinaka ima u ostvarivanju kvalitete propisa. To je nužno kako se postupak procjene učinaka propisa ne bi sveo na formalno ispunjavanje Obrasca o iskazu procjene učinaka propisa, bez detaljnije analize i obrazloženja, čime se u konačnici ne ostvaruje svrha ovog instrumenta. Stoga, ključno je da procjena učinaka propisa u Hrvatskoj postane sustavan i strateški proces, podržan kontinuiranim usavršavanjem kadrova i jasnim institucionalnim okvirima, kako bi zaista služila unaprjeđenju kvalitete propisa.

²⁷⁰ Obveza stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika koji provode instrumente politike bolje regulacije utvrđena je u članku 34. Zakona o instrumentima politike boljih propisa. OECD potiče države da osiguraju odgovarajuću obuku državnih službenika koji će provoditi procjenu učinaka propisa. OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 21. Ured za zakonodavstvo, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, kontinuirano provodi edukacije u području procjene učinaka propisa, na kojima se državni službenici podučavaju o ključnim metodološkim koracima pripreme podataka i izrade obrazaca procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku.

5. IZRADA NACRTA PROPISA

Pristupačnost, predvidljivost i razumljivost propisa uvelike ovise o načinu njihove izrade. Prilikom izrade teksta propisa, uz poznavanje područja koje se regulira, ključno je poznavati i tehniku izrade propisa. U tome važnu ulogu imaju pravila za izradu propisa, koja pružaju jasne upute i smjernice za pravilnu primjenu metoda normiranja, strukturiranje teksta, uporabu jezika i pravne terminologije, korištenje tehnike upućivanja itd. Ova pravila obuhvaćaju sve dijelove propisa, a osobita se pažnja pridaje prijelaznim i završnim odredbama koje moraju zadovoljiti stroge zahtjeve vladavine prava i pravne sigurnosti. Kvaliteti propisa dodatno doprinosi i njegovo obrazloženje. Iako nije normativni dio propisa, obrazloženje ima važnu ulogu u praksi jer olakšava razumijevanje svrhe i sadržaja samog propisa te pridonosi njegovoj dosljednoj primjeni. Također, važno je naglasiti da je izrada propisa danas uvelike povezana s obvezom usklađivanja nacionalnog zakonodavstva država članica s pravnom stečevinom EU-a. Kako bi se osigurala učinkovita primjena prava EU-a u državama članicama, ključno je osigurati visoku kvalitetu nacionalnih propisa kojima se prenose i provode pravni akti Unije. Nadalje, budući da je normativna djelatnost kompleksna i zahtijeva specifična znanja i vještine, nužno je sustavno i kontinuirano obrazovati te stručno usavršavati osobe koje sudjeluju u izradi propisa. Osim toga, informacijska tehnologija ima sve važniju ulogu u postupku izrade propisa jer zahvaljujući svojim funkcionalnostima olakšava rad službenika i značajno doprinosi ukupnoj kvaliteti propisa.

5.1. Metode pravnog normiranja

Prilikom izrade teksta propisa stvaraju se pravne norme, tj. pravna pravila. Pravna norma u općem smislu označava zahtjev, koji se u obliku zapovijedi (naredbe) ili zabrane, odnosno u obliku ovlaštenja (dopuštenja), prenosi do adresata putem jezičnih znakova.²⁷¹ Prema Periću, pravna norma u svom tipičnom obliku sastavljena je od tri dijela: hipoteze, dispozicije i sankcije.²⁷²

²⁷¹ Berislav Perić, *Struktura prava* (Zagreb: Informator, 1994.), 13.

²⁷² Pravne norme često ne sadrže sve svoje sastavne elemente, pri čemu je najčešće izostavljena sankcija. Nedostatak bilo kojeg od triju sastavnih dijelova pravne norme čini je nepotpunom (*lex imperfecta*). Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 152. U pravnoj teoriji ne postoje usuglašena pravna mišljenja u pogledu elemenata pravne norme. Tako Visković, uz hipotezu, dispoziciju i sankciju, kao sastavni dio opće pravne norme posebno izdvaja i određenje delikta kao dio norme prije sankcije. Vidi: Nikola Visković, *Teorija države i prava* (Zagreb: Birotehnika, 2006.), 160.

Hipoteza je početni dio pravne norme koji navodi subjekte kojima je norma upućena, tj. adresate i situaciju u kojoj se oni moraju naći da bi se na njih primijenilo traženje iz pravne norme. Dispozicija je središnji i najvažniji dio norme u kojem se subjektima postavlja pravna obveza da izvrše neku radnju (činjenje ili nečinjenje) te se ujedno istim ili drugim subjektima dodjeljuje pravno ovlaštenje na takvo činjenje ili nečinjenje.²⁷³ Sankcija je završni dio norme, u kojem se navodi prisila koju će provesti nadležna državna tijela prema onim adresatima koji ne postupaju po zahtjevu dispozicije pravne norme.²⁷⁴ Pravne norme se u propisima iskazuju pravnim odredbama, tj. pojedinim rečenicama (jednostavnim i složenim). Pritom, pojedina pravna norma može biti izražena u samo jednoj odredbi, ali i u dvije ili više odredaba.²⁷⁵

Kako bi se pravne norme ispravno izrazile u propisima, važno je voditi se općim načelima i pravilima za izradu propisa. Kada se kreće u formuliranje pojedinačnih odredbi, važno je odrediti vrstu pravne norme koja će se odredbom izraziti, npr. hoće li se njome postaviti obveza, dodijeliti ovlast ili utvrditi neka sankcija.²⁷⁶ Pritom, redaktor treba pažljivo odabrati metode normiranja.

Prilikom izrade pravnih propisa temeljna metoda koja se koristi je apstraktna metoda normiranja.²⁷⁷ Ovom se metodom formuliraju pravne norme koje uređuju ponašanje neodređenog broja subjekata u budućim situacijama. Apstraktnost se postiže tako što se iz društvenih odnosa izdvajaju bitna zajednička obilježja, dok se pojedinačna obilježja zanemaruju. Rezultat apstraktnog normiranja je pravna norma koja predstavlja zajednički nazivnik za niz sličnih odnosa. Apstraktna priroda i općenitost pravnih normi najizraženija je u zakonima te se postupno smanjuje kroz podzakonske propise i druge opće akte, sve do pojedinačnih i konkretnih akata, kao što su upravni

²⁷³ Dispozicija ponekad može biti „skrivena“, odnosno ne mora biti izričito navedena, ali se može utvrditi logičkim zaključivanjem iz sadržaja norme. Perić, *Struktura prava*, 15-16.

²⁷⁴ Perić, *Struktura prava*, 16. i Visković, *Teorija države i prava*, 159-160. U upravnom pravu pod sankcijom se ne podrazumijevaju samo klasične sankcije iz kaznenog prava ili deliktna odgovornost za štetu prema propisima imovinskog prava, već se sankcija shvaća u širem smislu kao svaka štetna posljedica koja pogađa adresata koji ne postupi po zahtjevu dispozicije pravne norme. Naime, u upravnom pravu odnosu u kojem javna uprava djeluje prema građanima i pravnim osobama s autoritetom vlasti, pravila ponašanja ne moraju biti sankcionirana klasičnim kaznama (kao što su kazna zatvora ili novčana kazna), već je dovoljno da nepridržavanje pravila izazove neku štetnu posljedicu, kao što su oduzimanje dozvole, uskraćivanje prava, ukidanje upravne odluke itd. Adresat može vrlo često biti uspješnije i efikasnije sankcionirati takvim štetnim posljedicama koje se samo u prenesenom smislu mogu smatrati kaznom. Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 157-158.

²⁷⁵ Visković, *Teorija države i prava*, 171.

²⁷⁶ Stefan Höfler, Markus Nussbaumer i Helen Xanthaki, “Legislative drafting”, u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 149.

²⁷⁷ Borković, *Nomotehnika*, 80.

akti i presude.²⁷⁸ Apstraktno normiranje temelji se na induktivnoj metodi koja omogućuje izradu pravila primjenjivih na velik broj različitih slučajeva.²⁷⁹ Međutim, prilikom primjene apstraktnog normiranja važno je paziti da pretjerano uopćavanje ne rezultira propisima koji su nepraktični za primjenu. Iz tog razloga uvijek treba voditi računa o ravnoteži između apstraktnosti i jasnoće propisa.²⁸⁰

Kako bi se apstraktno normiranje učinilo primjenjivijim u praksi, pri izradi pravnih propisa nerijetko se koristi metoda primjericnog (egzemplikativnog) normiranja. Kod primjericnog normiranja propis se može primijeniti ne samo na izričito navedene slučajeve, već i na temelju analogije na slične slučajeve koji nisu izravno spomenuti. Stoga, primjericno normiranje koristi se u propisima kako bi se skratio njihov tekst ili proširila primjena na slučajeve koji nisu izričito navedeni. Ono se izražava na dva načina: na početku nabiranja korištenjem riječi poput „osobito“, „naročito“ ili „posebno“ ili na kraju nabiranja dodavanjem izraza „i slično“, „itd.“ ili „i drugo“.²⁸¹ Ova je metoda korisna kada nije moguće unaprijed predvidjeti sve slučajeve koje bi propis trebao obuhvatiti. Međutim, glavni nedostatak ove metode jest taj što ostavlja prostor za široko tumačenje, a to potencijalno može dovesti do proširenja primjene propisa na slučajeve koje zakonodavac nije namjeravao obuhvatiti.²⁸²

Metoda koja se može koristiti pri normiranju jest i taksativna (iscrpna) metoda. Poput primjericnog normiranja, i ova metoda uključuje nabiranje slučajeva. Međutim, kod taksativnog normiranja popis je konačan i zatvoren, dok je kod primjericnog popis otvoren. Taksativno normiranje temelji se na nabiranju konkretnih slučajeva na koje se određeni propis primjenjuje. Međutim, s obzirom na to da je društveni poredak prepun najraznovrsnijih pojedinosti, nije moguće sve slučajeve obuhvatiti taksativnim normiranjem.²⁸³ Iz tog razloga taksativno normiranje

²⁷⁸ Albin Igličar, “State Administration Tasks Prior and After Legislative Procedure”, u: *The Science of Public Administration*, eds. Janez Stare i Mirko Pečarič (Ljubljana: Faculty of Public Administration, 2021.), 358.

²⁷⁹ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 115.

²⁸⁰ Borković, *Nomotehnika*, 80-81.

²⁸¹ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 115. i Borković, *Nomotehnika*, str. 80. Primjer primjericnog normiranja je članak 20. Zakona o izvlaštenju i određivanje naknade koji glasi: „Korisnik izvlaštenja može zahtijevati da mu se radi izrade investicijskih elaborata, podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske ili podnošenja prijedloga za izvlaštenje odobri obavljanje potrebnih pripremnih radnji na određenoj nekretnini, kao što su ispitivanje zemljišta, premjeravanje i slično.“ Metodom primjericnog normiranja zakonodavac je propisao pripremljene radnje koje se mogu dopustiti na određenoj nekretnini, kao što su ispitivanje zemljišta i premjeravanje, ali krug slučajeva time nije zatvoren, s obzirom da riječ „i slično“ na kraju odredbe upućuje da se mogu tražiti i druge pripremljene radnje koje u tekstu nisu spomenute, npr. snimanje zemljišta i dr.

²⁸² Borković, *Nomotehnika*, 80.

²⁸³ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 114.

primjenjuje se samo kao sporedna i ograničena metoda u pravnoj regulaciji. Prednost taksativnog normiranja jest u njegovoj jednostavnosti, zbog čega se često koristi za regulaciju specifičnih pitanja u propisu. Ova metoda koristi tehniku nabiranja (enumeracije) koja omogućuje jasno i precizno definiranje situacija na koje se propis odnosi, čime se izbjegavaju nejasnoće u njegovoj primjeni.²⁸⁴ Međutim, glavni nedostatak ove metode jest njezina ograničenost. Naime, propis se može primjenjivati samo na situacije koje su izričito navedene te, ako se pojavi potreba za proširenjem primjene na nove, nenavedene slučajeve, to zahtijeva izmjenu sadržaja propisa, što može biti nepraktično i dugotrajno u promjenjivim uvjetima. Stoga, taksativno normiranje ima svoju primjenu u specifičnim kontekstima, ali nije uvijek dovoljno fleksibilno za šira ili dinamična pravna područja.²⁸⁵

Naposlijetku, ponekad je korisno pravne norme sažeti na opća načela, poput načela zakonitosti ili načela jednakosti pred zakonom, kako bi se sadržaj propisa pojednostavio i bio lakše primjenjiv. To se čini metodom načelnog normiranja, koja se također može koristiti prilikom izrade pravnih propisa. O metodi načelnog normiranja izražena su različita stajališta u literaturi. Prvotno stajalište zagovara da bi se propisi trebali temeljiti isključivo na načelima, a njihovo daljnje razrađivanje prepustiti praksi. Međutim, ovakav bi pristup doveo do pravne nesigurnosti i nedosljednosti u primjeni pa se nije pokazao primjerenim u praksi. Drugo je stajalište da se u složenim državnim sustavima, na zajedničkoj razini, usvajaju samo opća načela, dok bi se detaljna pravila prepustila razradi na nižim razinama vlasti. Treće stajalište, koje se često smatra najprikladnijim, predlaže kombinaciju općih načela i specifičnih pravila unutar istog propisa. Prema ovom pristupu načela ne služe toliko za izravnu primjenu propisa, koliko za njihovo tumačenje i objašnjavanje. Dakle, temeljna svrha metode načelnog normiranja jest osigurati ravnotežu između jasnoće propisa i fleksibilnosti u primjeni.²⁸⁶

Prilikom izrade pravnih propisa u pravilu se kombiniraju različite metode normiranja. Odabir metoda treba biti usklađen sa svrhom i sadržajem pravne norme, kao i s pravnom prirodom propisa u kojem se norma nalazi. Neodgovarajuća primjena metoda može dovesti do nejasnoća,

²⁸⁴ Vidi npr. čl. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 53/91., 70/91., 28/92., 113/93., 4/94., 130/11., 110/15., 102/19., 138/21., koji glasi: „Hrvatsko državljanstvo stječe se: 1. podrijetlom; 2. rođenjem na području Republike Hrvatske; 3. prirođenjem; 4. po međunarodnim ugovorima.“ Zakonodavac je ovdje taksativno naveo slučajeve stjecanja hrvatskog državljanstva. Osim ovih slučajeva, hrvatsko državljanstvo se ne može steći na drugi način.

²⁸⁵ Borković, *Nomotehnika*, 79.

²⁸⁶ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 117.

pravne nesigurnosti ili otežane provedbe propisa u praksi. Stoga je od ključne važnosti da redaktor temeljito poznaje pojedine metode normiranja te razumije njihove prednosti i ograničenja kako bi mogao donositi promišljene odluke o tome kada i na koji način primijeniti određenu metodu.

5.2. Struktura propisa

Tijekom izrade propisa važno je da njegov sadržaj bude pažljivo i sistematično strukturiran u tekstu. Jasna struktura teksta u propisu potrebna je kako bi adresati mogli razumjeti sadržaj, odnosno kako bi brzo i jednostavno mogli pronaći odgovarajuće pravne norme.²⁸⁷ Sadržaj propisa oblikuje se u skupine, odnosno cjeline koje su međusobno usklađene, odgovarajuće i logički povezane radi lakšeg snalaženja, razumijevanja i konzistentnosti cjelokupne materije koja se njime uređuje.²⁸⁸ Temeljna strukturna cjelina svakog propisa je članak, koji se može dijeliti na stavke kao uže strukturne cjeline, a stavci se dalje mogu dijeliti na podcjeline. Kako će sadržaj propisa biti strukturiran, prije svega ovisi o njegovu opsegu i složenosti odnosa koji uređuje. Tako sadržaj opširnijih propisa može biti podijeljen i na šire strukturne cjeline kako bi bio pregledniji. Dakle, što je opseg propisa veći i što su odnosi koji se uređuju složeniji, to će i struktura propisa biti slojevitija i detaljnija, odnosno sadržaj propisa bit će podijeljen na više strukturnih razina.

Strukturu propisa treba isplanirati unaprijed, prije nego što se počne s izradom nacрта propisa. Planiranje strukture propisa podrazumijeva definiranje glavnih dijelova propisa te redoslijeda kojim će se sadržaj prikazati. Uz to, ako se postojeći propis mijenja, treba odlučiti gdje će se ugraditi nove odredbe u trenutni tekst propisa. Pritom, treba voditi računa da je struktura teksta pristupačna adresatima i da doprinosi razumijevanju sadržaja.²⁸⁹ Također, planiranje strukture propisa pruža priliku da se sadržaj propisa sagleda u cjelini. To uključuje procjenu važnosti različitih tema, povezivanje srodnih elemenata i razmatranje najboljeg načina prezentacije sadržaja. Isto tako, treba imati na umu da sudovi i upravna tijela mogu pridati važnost strukturi propisa prilikom njihova tumačenja. Stoga, dobro osmišljena struktura može pomoći sudovima i upravnim tijelima da bolje razumiju namjeru donositelja i primjenjuju propis na ispravan način.²⁹⁰

²⁸⁷ Helen Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting* (London: Bloomsbury Professional, 2022.), 219.

²⁸⁸ Čl. 23. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

²⁸⁹ Höfler, Nussbaumer i Xanthaki, "Legislative drafting", 147-148.

²⁹⁰ Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 169-170.

Članak je temeljni strukturni dio svakog propisa u kojemu su sadržane pravne odredbe.²⁹¹ Članak mora činiti logički i jezično zaokruženu cjelinu koja sadrži jednu ili više povezanih misli.²⁹² Iako svaki propis u pravilu ima najmanje dva članka, u nekim pravnim sustavima, poput nizozemskog, moguće je da propis sadrži samo jedan članak.²⁹³ Članak u pravilu uređuje sve bitne elemente i aspekte jednog pravnog odnosa ili pitanja, uključujući pravila, iznimke i ovlaštenja. Predugački članci otežavaju preglednost propisa, smanjuju jasnoću i povećavaju rizik od pravne neizvjesnosti. Stoga, u pravilu je uvijek bolje imati više kraćih i tematski jasnih članaka nego jedan opširan članak koji se sastoji od puno dijelova.²⁹⁴ Članci se u pravilu numeriraju uzastopno arapskim brojevima.²⁹⁵ Numeracija članaka olakšava primjenu propisa, a važna je i kod tehnike upućivanja. Stoga, kada se pristupa izmijeni teksta propisa, odnosno kada se dodaju novi članci, nije poželjno mijenjati postojeću numeraciju članaka. Nadalje, u opširnijim zakonima članak može imati naziv, koji služi boljem razumijevanju sadržaja propisa, odnosno lakšem snalaženju adresata u propisu. Naziv članka navodi se ispod ili iznad njegove brojčane oznake te treba biti kratak, odražavajući bitan sadržaj članka. Pritom je važno napomenuti da, ako se koristi naziv za pojedini članak, tada nazive trebaju imati svi ostali članci u propisu. Iako nisu normativni dio propisa, nazivi članaka mogu pomoći u boljem snalaženju u propisu te razumijevanju i tumačenju njihova sadržaja. Također, uspoređivanje naziva međusobno može pružiti dodatni kontekst ili pojašnjenje koje olakšava tumačenje pojedinih odredbi.²⁹⁶

²⁹¹ Članak je oznaka koja je preuzeta iz romanske terminologije te je usvojena u hrvatskom pravnom sustavu, kao i u većini drugih pravnih sustava, npr. u Francuskoj, Sloveniji i Nizozemskoj. Međutim, u germanskoj pravnoj terminologiji umjesto oznake „članak“, koristi se oznaka „paragraf“ (§). To je starogrčki izraz koji označava „pisati uz“ (*para* - uz, pored; *graphein* - pisati). Zanimljivo je spomenuti da su se u Kraljevini Jugoslaviji do 1945. godine koristili članci i paragrafi, pri čemu su paragrafi služili za označavanje odredbi u zakonima, a članci u podzakonskim aktima. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 32. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 141.

²⁹² Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 35. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 141.

²⁹³ Prema Smjernicama za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, ako propis sadrži samo jedan članak, iznad njega se mora naznačiti oznaka „Jedini članak“ (niz. *Enig artikel*). Vidi: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 3.54.

²⁹⁴ U Priručniku za izradu propisa Francuske Republike istaknuto je kako pri razmatranju i glasovanju o prijedlogu zakona parlament odlučuje o svakom članku zasebno, zbog čega je važno izbjegavati predugačke članke jer jasnoća i dosljednost njihova sadržaja olakšavaju raspravu i donošenje odluka. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 285.

²⁹⁵ U Nizozemskoj, primjerice, u opsežnim propisima, članci se mogu numerirati i po poglavljima u propisu, navođenjem broja poglavlja prije broja članka. Numeriranje članaka u tim slučajevima vrši se na sljedeći način: 1.1, 1.2, 1.3 (...), 2.1, 2.2, 2.3 (...), itd. Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 3.54.

²⁹⁶ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 33.

Članak se može podijeliti na manje strukturne jedinice koje se nazivaju stavci. Stavci unutar članka trebaju biti međusobno logički povezani i zajedno činiti smislenu i koherentnu cjelinu. Svaki stavak treba biti sadržajno jasan i ne preopširan. Također, nije poželjno da članak sadrži prevelik broj stavaka jer se na taj način umanjuje preglednost i razumljivost članka u okviru pravnih odnosa koji se njime uređuju. Primjerice, prema Priručniku za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, paragraf može imati najviše pet stavaka, a preporučena maksimalna duljina stavka iznosi tri rečenice.²⁹⁷ Nadalje, svaki stavak unutar članka u pravilu započinje u novom redu te se posebno označuje. U Njemačkoj su, radi bolje preglednosti, stavci u pravilu grafički uvučeni.²⁹⁸ U francuskim propisima, stavak može predstavljati rečenicu, riječ, skup rečenica ili riječi koje započinju u novom retku, neovisno o tome jesu li prethodno označeni crticom, točkom, brojem ili navodnicima. Ipak, preporučuje se dosljedno označavanje stavaka brojevima ili slovima na početku svakog stavka, uz izbjegavanje običnih crtica kad god je to moguće, budući da su one u praksi nepraktične i mogu dovesti do nejasnoća prilikom upućivanja na pojedine stavke.²⁹⁹ Dosljedno i jasno označavanje stavaka značajno doprinosi preglednosti i praktičnoj primjenjivosti propisa te uvelike olakšava točno citiranje, izradu izmjena i dopuna propisa te izradu pročišćenih tekstova. Naime, čak i najmanja nepreciznost u oblikovanju može izazvati nejasnoće te dvojbe o tome gdje jedan stavak završava, a sljedeći započinje.³⁰⁰ U određenim slučajevima, stavak se može još podijeliti na manje strukturne jedinice. Primjerice, u francuskim i njemačkim propisima stavci se mogu dijeliti na podcjeline koje se na prvoj razini označavaju brojevima, a na drugoj slovima. U Njemačkoj je, osim toga, moguće uvesti i dodatne pododjeljke unutar slovne razine, pri čemu se koriste dvostruka slova (npr. aa, bb), dok daljnje podjele treba izbjegavati.³⁰¹

Kod opširnih propisa koji obuhvaćaju više različitih pitanja korisno je članke grupirati u šire strukturne cjeline, ali samo u onoj mjeri u kojoj to zahtijeva njihov opseg. Primjerice, u Njemačkoj vrijedi opće pravilo prema kojem se sadržaj propisa dijeli na veće strukturne cjeline kada propis ima više od 20 članaka, jer tada postoji stvarna potreba za dodatnom organizacijom,

²⁹⁷ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 152.

²⁹⁸ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 205.

²⁹⁹ Zanimljivo je da u Francuskoj, iako članak može biti podijeljen na stavke (fran. *subdivisions*), koji se označavaju rimskim brojevima (I, II, III, itd.), to nije poželjna praksa. Naime, smatra se da kada se takve podjele čine potrebne redaktoru, to u pravilu znači da je članak predugačak i sadrži različita pravila pa je tada bolje podijeliti ga na više članaka. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 285-286.

³⁰⁰ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 31.

³⁰¹ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 286. i Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 204.

radi bolje preglednosti i lakšeg snalaženja u propisu. Takva podjela omogućuje adresatima da se usmjere na njima relevantne dijelove propisa, bez potrebe za detaljnim pregledom ostalih cjelina.³⁰² U Njemačkoj i Sloveniji, primjerice, propis može biti podijeljen na dijelove kao najveće strukturne jedinice (što je uobičajeno u opsežnijim zakonima i zakonicima, tj. kodeksima), koji se dalje dijele na poglavlja, odjeljke i pododjeljke, a u Sloveniji je moguće i dodatno raščlanjivanje pododjeljaka na sekcije.³⁰³ U Francuskoj se članci propisa mogu grupirati u naslove, poglavlja i odjeljke. U opsežnijim propisima, osobito u zakonicima, sadržaj se dodatno dijeli na dijelove ili knjige (franc. *livres*), dok se odjeljci mogu dalje razdijeliti na pododjeljke.³⁰⁴ Prilikom grupiranja članaka u veće strukturne cjeline važno je osigurati da se članci smještaju unutar određene cjeline samo ako tamo sadržajno doista pripadaju, jer u suprotnom može doći do pogrešnog tumačenja propisa.³⁰⁵ Grupiranjem srodnih odredbi na jednom mjestu dodatno se povećava preglednost te jasno ističe područje primjene pojedinih odredbi. U slučaju da takvo grupiranje i odgovarajuće označavanje izostanu, adresatima propisa može biti nejasno koje se odredbe primjenjuju u pojedinim situacijama, što otežava njihovo razumijevanje i provedbu propisa u praksi.³⁰⁶ Uz to, grupiranje odredbi u propisu olakšava tehniku upućivanja. Naime, nerijetko se tijekom izrade propisa javlja potreba za upućivanjem na skupinu odredbi, što je znatno olakšano kada su takve odredbe grupirane u zasebne cjeline na koje se može jednostavno uputiti.³⁰⁷ Naposljetku, strukturne cjeline u propisu u pravilu imaju svoje nazive. Prilikom određivanja naziva važno je da oni budu sažeti, precizni i različiti od ostalih naziva unutar propisa. Svrha dodjeljivanja naziva strukturnim

³⁰² Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 206.

³⁰³ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 206. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 34.

³⁰⁴ Nije nužno da svaki dio teksta ima sve razine. Primjerice, jedno poglavlje može imati odjeljke, a drugo ne mora. U kraćim propisima koji obrađuju jednu temu obično je dovoljna samo podjela na članke. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 284.

³⁰⁵ Važnost ispravnog grupiranja srodnih odredbi unutar propisa može se ilustrirati sljedećim hipotetskim primjerom. Zamislimo zakon koji uređuje licenciranje zračnih usluga, pri čemu je jedna cjelina posvećena domaćim zračnim uslugama, a druga međunarodnim. Ako bi se pri kraju druge cjeline, tj. one koja se odnosi na međunarodne zračne usluge, uključile odredbe o pravu na žalbu osoba nezadovoljnih odlukom o izdavanju ili odbijanju licence, moglo bi se pogrešno zaključiti da se to pravo odnosi isključivo na međunarodne slučajeve, osim ako nije izričito propisano drugačije. S druge strane, kada bi se te odredbe izdvojile iz cjeline o međunarodnim uslugama i smjestile u zasebnu cjelinu, primjerice, pod nazivom „Žalba“, tada bi bilo jasno da se pravo na žalbu primjenjuje i na domaće i na međunarodne postupke licenciranja. Ovaj primjer pokazuje koliko je važno jasno i dosljedno razgraničiti sadržaj propisa kako bi se izbjegle pravne nejasnoće i omogućilo ispravno tumačenje i primjena prava. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 227.

³⁰⁶ Kao primjer možemo uzeti zakon koji uređuje pitanje licenciranja zračnih usluga. U tom su zakonu propisani slični, ali ne identični postupci licenciranja za domaće zračne usluge i međunarodne zračne usluge. Oba postupka uključuju pravila o prijavama za licence, objavama, prigovorima, saslušanjima, dodjeli licenci itd. Zbog sličnosti između ova dva postupka može doći do zabune. Zbog toga bi odvajanje ovih postupaka u različite cjeline moglo pomoći u razumijevanju i smanjiti mogućnost nesporazuma. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 223.

³⁰⁷ Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 222.

cjelinama jest pružiti sažet uvid u njihov sadržaj, kako bi čitatelj, odnosno adresat, već pri samom pregledu naziva mogao steći osnovnu predodžbu o propisu. Stoga, važno je da nazivi strukturnih cjelina odgovaraju sadržaju odredaba koje obuhvaćaju jer u suprotnom mogu proizaći nejasnoće za čitatelja, odnosno adresata.³⁰⁸ Nadalje, nazivi također olakšavaju usmjeravanje pažnje na relevantne dijelove teksta. Naziv cjeline treba opisivati temu bez pokušaja da sažme sve detalje, tj. poput putokaza treba biti kratak i jasan, ukazujući na sadržaj koji najavljuje.³⁰⁹ Ako naziv nije jasan i kratak, to može ukazivati na potrebu za preinakom ili dodatnom podjelom cjeline.³¹⁰

5.3. Analiza strukture propisa u Hrvatskoj

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila unutarnju podjelu propisa uređuju člancima 23. do 34. Sukladno ovim Pravilima svi propisi moraju sadržavati članke, i to najmanje dva članka.³¹¹ Svaki članak treba sadržavati samo jednu rečenicu, a iznimno može imati dvije ili više rečenica kada uvjet razumljivosti to zahtjeva. Ovo pravilo propisano je zato što preopširni članci, kao što je ranije navedeno, otežavaju preglednost propisa, smanjuju jasnoću i povećavaju rizik od pravne neizvjesnosti. U hrvatskim propisima članak se uvijek označuje riječju „članak“ s odgovarajućim arapskim brojem redoslijedom, poslije kojega se stavlja točka, a njegov naziv navodi se iznad bročane oznake.³¹² Prilikom uređivanja naziva članka, u Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima uočavaju se suprotne odredbe. Naime, članak 29. stavak 5. Pravila propisuje da članak može imati naziv koji je kratak i upućuje na sadržaj članka, dok prethodni članak 28. stavak 4. Pravila propisuje da članci ne moraju imati naziv, ako propis ima oko dvadeset članaka. Dakle, članak 29. stavak 5. ostavlja redaktoru na izbor hoće li koristiti nazive članaka, dok iz članka 28. stavka 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila proizlazi da članak uvijek mora imati naziv, osim ako propis sadrži oko dvadeset članaka. Uz to, treba istaknuti da formulacija „oko dvadeset članaka“ nije precizna i ostavlja prostor za nedoumice. Primjerice, u

³⁰⁸ Primjerice, ako jedna cjelina zakona ima naziv „subvencija za studiranje“, primjenjivač zakona odnosno adresat, opravdano očekuje da će sve odredbe vezane uz subvenciju za studiranje biti smještene unutar te specifične cjeline te u pravilu neće tražiti informacije izvan tog dijela.

³⁰⁹ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike čak omogućuje da se odredbe koje nije moguće zajedno grupirati u istu cjelinu, grupiraju u posebnu cjelinu pod nazivom „razne odredbe“. Ipak, ne treba pretjerivati u tome jer se na taj način može narušiti jasnoća teksta. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 282.

³¹⁰ Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 230-233.

³¹¹ Čl. 28. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³¹² Čl. 29. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

situaciji kada propis sadrži 29 članaka postavlja se pitanje treba li tada koristiti nazive ili ne. U takvoj je situaciji na redaktoru da procijeni hoće li naslov olakšati snalaženje i razumijevanje propisa. Ipak, bilo bi primjerenije jasno propisati da članci moraju imati nazive ako propis sadrži više od 20 članaka. Nadalje, sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, članak se može dijeliti na stavke. Pritom, pravilo je da svaka rečenica u članku treba biti oblikovana kao zaseban stavak koji započinje u novom retku.³¹³ Međutim, kada to zahtijeva jasnoća i razumljivost teksta, dopušteno je da jedan stavak sadrži i dvije ili više rečenica.³¹⁴ Po pitanju broja stavaka u članku, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju da je članak najpregledniji i najprikladniji kada se sastoji od tri do četiri stavka.³¹⁵ U tom slučaju, ako članak sadrži samo jedan stavak, on se broječno ne označuje. Međutim, kada članak ima više stavaka, svaki se označuje arapskom brojkom unutar otvorene i zatvorene zagrade.³¹⁶ Nadalje, članak se može dijeliti i na uže strukturne jedinice, a sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima to su podstavci i točke. Pritom se stavak može podijeliti na najmanje dva podstavka ili najmanje dvije točke.³¹⁷ U nastavku, podstavak se može dodatno dijeliti na najmanje dvije točke, a točka na najmanje dvije podtočke.³¹⁸ Tako složena podjela stavaka značajno otežava jasno citiranje pojedinih odredbi i može dovesti do nejasnoća u praksi. Stoga, bilo bi jednostavnije propisati da se stavak dijeli ili isključivo na podstavke (koji se dalje mogu dijeliti na točke), ili isključivo na točke (koji se dalje mogu dijeliti na podtočke), čime bi se postigla veća preglednost i dosljednost sadržaja propisa. Naposljetku, kod opširnih propisa koji uređuju različita pitanja, članci se grupiraju u veće strukturne cjeline. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju da „unutarnja podjela propisa ovisi o opsegu, sadržaju i složenosti odnosa koji se uređuju, te se oblikuje u skupine, cjeline koje su međusobno usklađene, odgovarajuće i logički povezane radi lakšeg snalaženja, razumijevanja i razvidnosti cjelokupne materije koja se njime uređuje“.³¹⁹ U skladu s time, propis se može podijeliti na dijelove, glave, poglavlja i odjeljke. Dio je najviša

³¹³ Čl. 31. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³¹⁴ Čl. 30. st. 7. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³¹⁵ Čl. 30. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³¹⁶ Čl. 30. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³¹⁷ Čl. 32. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³¹⁸ Podstavak se označuje crticom, dok se točka označuje arapskim brojem s točkom iza njega ili malim slovom abecede, iza kojeg se stavlja zatvorena zagrada. Podtočka se označuje rednim brojevima ili malim slovima abecede (različito od oznake točke). Čl. 34. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Uže strukturne jedinice unutar stavka, također u pravilu trebaju sadržavati jednu rečenicu, a iznimno, zbog jasnoće i razumljivosti teksta, mogu sadržavati dvije ili više rečenica. Čl. 30. st. 6. i 7. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³¹⁹ Čl. 23. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

klasifikacijska jedinica propisa, a propis može biti podijeljen na najmanje dva dijela. Dio se označuje rednim brojem, prema redoslijedu, koji se piše velikim tiskanim slovima (pr. „DIO PRVI“). Glava je uža klasifikacijska jedinica unutar dijela, a dio mora imati najmanje dvije glave. Podjela dijela na glave nije nužna ako propis nije toliko opsežan da iziskuje takvu podjelu. Glava se piše velikim tiskanim slovima i označuje rimskim brojkama (pr. „GLAVA I.“). Svaki dio ili glava mogu biti podijeljeni na najmanje dva poglavlja koji obuhvaćaju manju zavisnu (funkcionalnu) i smislenu cjelinu. Poglavlje se piše velikim tiskanim slovima i označuje rimskim brojkama (pr. „POGLAVLJE I.“). Konačno, poglavlje može biti podijeljeno na odjeljke, kojih onda mora biti najmanje dva. Odjeljak se piše velikim tiskanim slovima i označuje arapskim brojkama ili slovima (pr. „ODJELJAK 1.“ ili „ODJELJAK A“).³²⁰ Nadalje, u članku 28. stavku 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila, između ostalog, propisano je pravilo da propis iznimno ne mora biti podijeljen na veće strukturne cjeline (dijelove, glave, poglavlja i odjeljke), ako ima „oko dvadeset članaka“. Međutim, takva odredba je neprecizna jer ne određuje jasnu granicu kada je podjela obavezna, a kada nije, što otvara prostor za različita tumačenja. Sukladno tome, redaktor treba samostalno procijeniti je li podjela opravdana, vodeći se sadržajem, svrhom i ciljevima propisa, odnosno time pridonosi li podjela njegovoj preglednosti i razumljivosti. U tom kontekstu, može se smatrati opravdanim da svaki propis koji sadrži 30 ili više članaka bude strukturiran u šire cjeline, kako bi se osiguralo jasno raspoznavanje tematskih cjelina i korisnicima olakšalo snalaženje, tumačenje i primjena propisa u praksi.

Zaključno, jasno i logično strukturiran propis nužna je pretpostavka za njegovu pristupačnost adresatima. Struktura teksta ne smije biti rezultat slučajnosti, već pažljivo planiran i promišljen dio izrade propisa. Dobro strukturiran sadržaj u propisu omogućuje adresatima lakše snalaženje u njegovu tekstu, a sudovima i drugim tijelima koja primjenjuju pravo točnije razumijevanje zakonodavne namjere, što utječe na pravnu sigurnost. Stoga, odgovornost je redaktora propisa da pri njegovoj izradi osigura dosljednu, preglednu i funkcionalnu strukturu, prilagođenu složenosti i opsegu materije koju propis uređuje.

³²⁰ Vidi: čl. 24- 27. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

5.4. Jezik u propisima

Jasnoća, preciznost i nedvosmislenost propisa prvenstveno ovise o načinu na koji je tekst propisa izrađen. Prilikom izrade propisa bitnu ulogu ima jezik, koji je općenito predmet proučavanja u lingvistici. Međutim, s obzirom na to da je jezik glavno sredstvo za izražavanje u propisima treba mu se posvetiti određena pozornost i u okviru znanosti o izradi propisa.³²¹

U izradi propisa vrijedi načelo ekonomičnosti u jeziku koje nameće sažetost i jednostavnost jezičnih formulacija. Svaka riječ i rečenica u propisu treba biti korištena s razlogom, u protivnom propis bez opravdanog razloga postaje duži, a mogućnost pogrešaka se povećava. Jezik pravnih odredbi mora biti precizan, a izrazi pravilno i logički dosljedno korišteni.³²² Suvišne i nepotrebne riječi i rečenice opterećuju normativni sadržaj, čineći ga većim od potrebnoga, nepreciznim i nepreglednim. Iz tog razloga adresat gubi svijest o bitnome, tj. o onome što se prvotno htjelo urediti i postići.³²³ U skladu s time važno je koristiti kratke rečenice, tj. jednu misao treba izraziti u jednoj rečenici. Naime, prilikom propisivanja odredbi, treba izbjegavati duge rečenice jer se takva odredba teško pamti i razumije. Kraća i jasnija odredba mnogo je razumljivija i primjenjivija.³²⁴ Pravilo kratkoće mora se primijeniti na propis u cjelini, budući da, što je propis kraći, vjerojatnije je da će biti jednostavniji i razumljiviji adresatima. Suvišne formulacije, nepotrebna ponavljanja i korištenje primjera trebalo bi izbjegavati, osim kada su strogo nužni za razjašnjavanje pojmova ili specificiranje općih klauzula.³²⁵

Iako redaktor ima ključnu ulogu u oblikovanju teksta propisa, ne očekuje se da on uz pravno znanje i znanje iz područja koje se regulira, raspolaže i visokom razinom poznavanja jezika i pravopisa. Stoga, prilikom izrade propisa trebalo bi također angažirati jezične stručnjake, odnosno lingviste.³²⁶ U nekim pravnim sustavima (pr. EU, Francuska) postoji posebna kategorija stručnjaka

³²¹ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 40.

³²² Riječi kojima se izražavaju pravne odredbe trebaju što točnije izraziti ono na što se misli. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 37-38.

³²³ Čl. 40. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 42.

³²⁴ Slobodan Blagojević i Branislav Ivanović, *Pravno normiranje* (Titograd: Univerzitetska riječ "Veljko Vlahović", 1984.), 63.

³²⁵ Mario Hernández Ramos i Volker Heydt, „Legislative Language and Style“, u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 132.

³²⁶ Đerđa ističe kako prijedlog nacrta propisa trebaju pregledati jezični stručnjaci i urediti ga, obavezno u suradnji s redaktorom, kako ne bi izmijenili smisao tekstu propisa. Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 133.

koji objedinjuju pravna i lingvistička znanja, a oni se u pravilu nazivaju pravnici-lingvisti.³²⁷ Također, primjerice, u Saveznoj Republici Njemačkoj, unutar Društva za njemački jezik djeluje Redakcijsko povjerenstvo za jezik i pravo, koje aktivno sudjeluje u formuliranju i konačnom oblikovanju zakona prije njihova objavljivanja. Zadaća je povjerenstva pratiti proces oblikovanja zakonskog teksta, predlagati reformulacije, postavljati pitanja uz nejasno definirane dijelove, ukazivati na nedostatke i nedosljednosti i sl.³²⁸

Propisi se pišu na jeziku koji je u službenoj upotrebi.³²⁹ Pritom se mora koristiti suvremeni jezik te izbjegavati zastarjele izraze (arhaizme) ili izraze koji se ne koriste. Također, treba izbjegavati upotrebu izraza koji se rijetko javljaju, kao i onih koji se upotrebljavaju samo na nekom užem području (lokalizmi, provincijalizmi).³³⁰ Nadalje, korištenje stranih riječi (tuđica) u propisima nije poželjno, osim kada su one uvriježene u jeziku struke određenih znanstvenih područja, osobito u području informacijske znanosti (npr. „Internet“, „server“ i sl.).³³¹ Općenito se propisi trebaju pisati jasnim stilom, jednostavnim riječima te precizno i razvidno izraženim namjerama donositelja propisa.³³² Pri izradi propisa treba težiti tome da njegov sadržaj bude jasan svakome. Borković ističe da „način upotrebe jezičnih izraza mora biti takav da tekst pravnog propisa razumije i onaj s prosječnim stupnjem osobne kulture i vlastitog obrazovanja. Zbog toga uvijek treba voditi računa o tome kakvi se jezični izrazi upotrebljavaju“.³³³ Ipak, izričaj u propisima u prvom redu ovisi o tome kome je propis namijenjen, odnosno tko su njegovi adresati. Propisi koji se odnose na neograničeni krug adresata, odnosno na sve građane, kao što je npr. kazneni zakon, moraju biti razumljivi prosječno informiranoj osobi.³³⁴ Stoga, u takvim je propisima važno koristiti jednostavne riječi i formulacije te koristiti jezik u svakodnevnoj upotrebi, koji je razumljiv najširem krugu ljudi. S druge strane, u propisima koji su usmjereni na ograničen krug adresata, koji su

³²⁷ Budući da se svi zakonodavni akti EU-a moraju prevesti na sve službene jezike Unije, ključnu ulogu imaju pravnici-lingvisti koji provode temeljitu provjeru nacrtu zakonodavnih akata. Njihova je zadaća osigurati dosljednost, preciznost i pravnu ispravnost prijevoda, čime se jamči da svi jezični prijevodi imaju istu pravnu snagu i da ne dolazi do odstupanja u tumačenju zakonodavnih akata među različitim jezičnim verzijama. O ovome vidi više u: Manuela Guggeis, „The Role of the Council Lawyer-Linguists in Improving the Formal Quality of EU Legislation“, *The Theory and Practice of Legislation* 2, br. 3 (2014): 273–281., <https://doi.org/10.5235/12050-8840.2.3.273>.

³²⁸ Ljubica Kordić, *Pravna lingvistika - sinergija jezika i prava* (Osijek: Pravni Fakultet, 2015.), 57.

³²⁹ Svi propisi u Hrvatskoj moraju biti napisani na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, a iznimno na pismu nacionalnih manjina, ako je to zakonom propisano. Čl. 35. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³³⁰ Borković, *Nomotehnika*, 66.

³³¹ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 177.

³³² Čl. 35. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³³³ Borković, *Nomotehnika*, 66.

³³⁴ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 146-147.

stručnjaci u određenom području (npr. arhitekti ili liječnici), mogu se koristiti stručni pojmovi odnosno jezik struke, s obzirom da zakonodavac polazi od toga da adresati takvih propisa raspolažu neophodnim stručnim znanjem.³³⁵ Jezik struke je izraz stručnog razmišljanja, odnosno jezik kojim se koriste stručnjaci u tom području.³³⁶ Međutim, važno je napomenuti da čak i onda kad se propis odnosi na određeni krug primarnih adresata, redaktor treba težiti tome da takav propis, osim onih kojima je prvotno namijenjen, bude jasan i razumljiv što je moguće širem krugu sekundarnih adresata, služeći se odgovarajućim metodama normiranja, riječima i izričajima.³³⁷ Također, treba podsjetiti da je jezik u propisu dio jezika pravne struke. S obzirom na to da propise trebaju razumjeti svi adresati, a ne samo pravnici, stručnu pravnu terminologiju treba umjereno upotrebljavati jer je ona teško razumljiva širokom krugu onih kojima je propis namijenjen. Ipak, često je upotreba pravnih termina pri izradi propisa nužna (npr. zastara, stjecaj, ugovor, izuzeće, nehaj, vlasništvo, posjed, ugovor i dr.).³³⁸

Izričaj u propisima treba biti precizan tako da su pravne posljedice nedvojbeno jasne. Treba izbjegavati upotrebu uobičajenih, ali nepreciznih riječi (npr. „odmah“, „bez odgađanja“, „pravovremeno“, „u pravilu“, „početkom“, „sredinom“, „krajem“, „brzo“, „veoma“, „vrlo“, „naročito“, „osobito“, „posebno“, „važno“, „teško“, „malo“, „primjereno“, „pak“, „doduše“ i sl.), kojima se ne može odrediti točno značenje ni u kvalitativnom ni u kvantitativnom pogledu.³³⁹ Ipak, ponekad se ove riječi moraju koristiti u propisu, a rečenice koje ih sadrže treba formulirati tako da se difuzne riječi mogu objasniti već iz samog rečeničnog sklopa ili iz samog cilja propisa.³⁴⁰ Primjerice, riječi „posebno“ i „osobito“ često se koriste za dodatno pojašnjenje odredbe ili prilikom nabiranja u slučaju primjericnog normiranja.³⁴¹ S druge strane, treba izbjegavati upotrebu izraza „posebno“ i „osobito“ kada se radi o definiranju opsega zabrane, koja eventualno može biti podložna sankcijama, a čiji elementi moraju biti precizno navedeni. Također, riječ „osobito“ ne bi trebalo koristiti kada prethodi nabiraju koje ima za cilj obuhvatiti sve moguće slučajeve i stoga

³³⁵ Primjerice, propisi o granicama onečišćenja zraka, imisijama buke, štetnim materijalima, zaštiti od ionizirajućeg zračenja mogu biti oblikovani i stručnim jezikom, a često su popraćeni matricama, grafikonima, formulama i planovima. Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, 137.

³³⁶ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 146-147.

³³⁷ Livaja, Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 39.

³³⁸ Borković, *Nomotehnika*, 67. Važno je da pravna terminologija bude precizna. Primjerice, pojmovi „obustaviti“ i „prekinuti“ nisu istovjetni te redaktor mora paziti da primjeni ispravan pojam, s obzirom na učinak koji želi postići. Vidi: Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 297.

³³⁹ Čl. 39. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁴⁰ Borković, *Nomotehnika*, 66-67. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 62.

³⁴¹ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 69. i Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 300.

ima samo svrhu stilske mjere opreza.³⁴² Nadalje, kako bi tekst bio jasan i precizan, u propisima treba izbjegavati poštapalice, pleonizme (gomilanje riječi koje su slične po smislu, kao npr. „no međutim“, „unaprijed planirati“, „nužno i potrebno“, „često puta“, „oko desetak“ i sl.), metafore i eufenizme (izraze koji se zamjenjuju drugim, ali u blažem obliku).³⁴³ Posebno treba izbjegavati sinonime, odnosno pojmove za koje u jeziku postoji dva ili više izraza. Upotreba sinonima u propisima ima negativan učinak jer nepotrebno dovodi do udvostručavanja ili umnogostručavanja istoznačnih pojmova, što može rezultirati predugačkim, zamornim, nejasnim i nepreciznim pravnim normama. Uz to, korištenje sinonima može izazvati probleme u tumačenju pravne norme.³⁴⁴ Uz sinonime, u propisima treba izbjegavati i homonime, tj. izričaj koji ima dva ili više značenja, a ako to nije moguće, značenje treba definirati u uvodnim odredbama.³⁴⁵

Nadalje, u propisima je važno koristiti dosljednu terminologiju kako bi se izbjegle dvosmislenosti, proturječnosti ili dvojbe u pogledu značenja termina. Upotreba jednog izričaja (terminologije) mora biti dosljedna u cijelom tekstu propisa, vodeći računa i o propisima koji su na snazi u pravnom sustavu.³⁴⁶ To podrazumijeva da se za izražavanje istih koncepata koriste isti termini te da se identični termini ne smiju upotrebljavati za izražavanje različitih koncepata. Naime, pravni izričaj potpuno se razlikuje od književnog. Stoga, u pravu je pogrešno isti institut, pojavu ili pojam različito izražavati ili koristiti njihove istoznačnice.³⁴⁷ Načelo dosljednosti normiranja ne odnosi se samo na odredbe unutar jednog propisa, već i na odredbe drugih propisa koji su na snazi, a osobito na provedbene propise te sve druge propise iz istog pravnog područja.³⁴⁸ Također, pravilo o dosljednoj terminologiji odnosi se na pravne akte EU-a i međunarodne propise. Naime, terminologija koja se koristi u nacionalnim propisima treba biti usklađena s terminologijom povezanih obvezujućih pravnih akata EU-a i međunarodnih propisa. Odstupanje od ovog pravila može biti opravdano jedino ako terminologija obvezujućih pravnih akata EU-a i međunarodnih propisa nije dovoljno određena ili nacionalna terminologija bolje odražava terminologiju koja se

³⁴² Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 301.

³⁴³ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 41. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 64.

³⁴⁴ Čl. 40. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 42.

³⁴⁵ Čl. 37. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Borković, *Nomotehnika*, 62-63.

³⁴⁶ Čl. 38. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁴⁷ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 40.

³⁴⁸ Vidi: Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 20-21.

koristi u drugim nacionalnim propisima, što je primjerice izričito navedeno u Smjernicama za izradu propisa Kraljevine Nizozemske.³⁴⁹

U propisima je preporučljivo izražavati se u jednini, osim ako je upotreba množine neizbježna. Uz to, nije prihvatljivo alternativno određivanje, tj. u jednini i množini (npr. „kandidatu(ima)“).³⁵⁰ Rečenice u propisu moraju imati pozitivan izričaj. Negacije treba izbjegavati u najvećoj mogućoj mjeri. Iznimno, negativan izričaj može se koristiti kada se isti stupanj preciznosti norme ne može drukčije postići ili ako se negacijom želi nešto posebno naglasiti i izdvojiti. Negativan izričaj najčešće se koristi za propisivanje strogih zabrana određenoga ponašanja. Pritom, redaktor treba biti oprezan jer pretjerano korištenje negativnih izričaja može dovesti do pogrešnih logičkih zaključaka.³⁵¹

Glagoli u propisima načelno se upotrebljavaju u sadašnjem vremenu, odnosno u prezentu i u aktivnom obliku, kako bi se osigurala jasnoća i preciznost pravnih odredbi. Upotreba prezenta i aktivnog oblika omogućuje izravno i jasno izražavanje obaveza i radnji te smanjuje mogućnost dvosmislenosti.³⁵² U teoriji se ističe prednost korištenja prezenta u normiranju zbog njegove semantičke „bezvremenosti“ i simboličkog značenja stabilnosti koje normativni izraz u prezentu donosi propisima.³⁵³ Ovo posebno vrijedi kada pravna norma nešto naređuje, zabranjuje, dopušta ili objašnjava. Time se želi dati do znanja da posljedica nastaje čim je propis stupio na snagu. Također, odredba o stupanju propisa na snagu ili o stavljanju izvan snage uvijek se piše u sadašnjem vremenu. Ponekad je opravdano u propisima koristiti i buduće vrijeme, tj. futur. To je, primjerice, slučaj kada se pravnom normom propisuje kaznena sankcija (npr. „za prekršaj će se kazniti“). Time se hoće naglasiti da kažnjavanje dolazi tek poslije učinjenog prekršaja.³⁵⁴ Prošlo vrijeme, odnosno perfekt koristi se rijetko u propisima, samo ako je potrebno nešto konstatirati. Nadalje, posebnu pozornost treba posvetiti korištenju glagola „moći“. Naime, ovaj glagol treba pažljivo koristiti jer on može imati različito značenje u općem jeziku, ali i u jeziku pravne struke. Općenito glagol „moći“ označava biti u stanju ili ovladati nečime. S druge strane, u pravnim propisima glagol

³⁴⁹ Vidi: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 3.5.

³⁵⁰ Čl. 46. st. 1. i 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁵¹ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 51-52. i Peter Nash Swisher, “Techniques of Legal Drafting: A Survival Manual”, *University of Richmond Law Review* 15, br. 4 (1981): 889., <https://scholarship.richmond.edu/lawreview/vol15/iss4/6>.

³⁵² Čl. 47. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁵³ Tako se primjerice definicija kupoprodajnog ugovora u paragrafu 1053 austrijskog Općeg građanskog zakonika (*Justizgesetzsammlung* br. 1/1811), izražena u prezentu („Kupovnom pogodbom ustupa se drugome kakva stvar za neku određenu sumu novca.“) nije mijenjala već više od dvjesto godina važenja ovog Zakonika.

³⁵⁴ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 52.

„moći“, u pravilu upućuje adresate na koje se norma odnosi na mogućnost djelovanja.³⁵⁵ Ako se radi o obvezi ili naredbi, glagol „moći“ ne smije se koristiti, budući da je obvezu ili naredbu najbolje izraziti na imperativan način u prezentu.³⁵⁶

Prilikom izrade nacrt propisa pažnju treba obratiti i na uporabu drugih vrsta riječi, budući da njihova primjena može izazvati određene nejasnoće. Primjerice, prijedlozi „zbog“ i „radi“ često se pogrešno koriste u propisima. Naime, prijedlog „zbog“ treba koristiti kada se želi izraziti uzrok (npr. „zbog nedostatka sirovina“), dok prijedlog „radi“ treba koristiti za izražavanje namjere (npr. „radi usklađivanja poslova“).³⁵⁷ Također, prilikom izrade propisa pažljivo treba koristiti veznike „i“ i „ili“, jer njihova pogrešna upotreba može promijeniti značenje teksta ili učiniti odredbu dvosmislenom.³⁵⁸ Značenje veznika „ili“ ponekad se u odredbama može različito tumačiti, odnosno može mu se dati uključujuće (inkluzivno) značenje ili isključujuće (ekskluzivno) značenje. Tako u formulaciji „X ili Y“, veznik „ili“ može se različito tumačiti na način da označava ili samo X, ili samo Y (isključujuće značenje), a moguće je tumačiti i da označava oboje, tj. i X i Y (uključujuće značenje).³⁵⁹ Veznik „i“ najčešće se koristi za kumulativno nabranje u propisu. Međutim, veznik

³⁵⁵ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 176. Primjerice, u kontekstu čl. 14. st. 2. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, br. 70/15., 127/17., 33/23., 17/25. koji glasi: „Ako tražitelj ne razumije hrvatski jezik, osigurat će mu se prevoditelj za jezik za koji se opravdano pretpostavlja da ga razumije i na kojem može komunicirati“, glagol „može“ znači ovladati nečim ili biti u stanju. S druge strane, u čl. 468. st. 1. Zakona o obveznim odnosima, koji glasi: „Prodavatelj može raskinuti ugovor ako kupac dođe u zakašnjenje s početnom otplatom“, s glagolom „može“ kupac se upućuje na mogućnost djelovanja. Također, u području upravnog prava, glagol „moći“ označava diskrecijsku (slobodnu) ocjenu upravnim tijelima. Primjerice, u čl. 9. st. 2. Zakona o dentalnoj medicini, koji glasi „Doktoru dentalne medicine iz stavka 1. ovoga članka može biti uskraćeno davanje odobrenja za samostalan rad, odnosno privremeno ili trajno oduzeto odobrenje za samostalan rad“, glagol „može“ označava diskrecijsku ocjenu.

³⁵⁶ Iako se obveza ili naredba može izraziti na način da netko nešto „mora“, „treba“ ili „ne smije“, Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske upućuju redaktora da ne smije koristiti glagole „morati“ i „trebati“, osim ako je to neizbježno. Primjerice, umjesto formulacije „zahtjev treba biti obrazložen“ poželjno je koristiti formulaciju „zahtjev je obrazložen“. Vidi: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 3.2.

³⁵⁷ Čl. 42. st. 8. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 49.

³⁵⁸ Veznici su riječi koje spajaju ili razdvajaju pojedine riječi ili skupine riječi. Tako je veznik „i“ sastavni, dok je „ili“ rastavni veznik.

³⁵⁹ Primjerice, odredba koja glasi "Pravna osoba koja naruši kvalitetu zraka, vode ili tla bit će kažnjena novčanom kaznom od 8.000 eura" može proizvesti probleme u tumačenju. Naime, ako je određena tvrtka istovremeno narušila kvalitetu i vode i tla, može se postaviti pitanje treba li platiti samo jednu kaznu od 8.000 eura ili bi trebala platiti dvije odvojene kazne, odnosno po 8.000 eura za svaki prekršaj. Naime, ako se vezniku „ili“ pridodaje isključujuće značenje, onda bi tvrtka trebala platiti samo jednu kaznu od 8.000 eura. S druge strane, ako se veznik „ili“ tumači kao da ima uključujuće značenje, onda svaki prekršaj pojedinačno povlači kaznu, što bi značilo da tvrtka koja je narušila kvalitetu i vode i tla treba platiti dvije odvojene kazne. O problematici tumačenja veznika „ili“ u pravnim odredbama vidi više u: Swisher, "Techniques of Legal Drafting: A Survival Manual", 892. i Jennifer Smolka i Benedikt Pirker, "International Law, Pragmatics and the Distinction Between Conceptual and Procedural Meaning", *International Journal of Language & Law* 7, (2018): 128., <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3230954>.

„i“ također ponekad može izazvati poteškoće u tumačenju propisa.³⁶⁰ Također, ne bi trebalo koristiti vezničku konstrukciju „i/ili“ jer ona smanjuje preciznost i jasnoću propisa te gotovo uvijek stvara potrebu za dodatnim tumačenjem. Umjesto toga, poželjno je jasno i dosljedno izraziti odnose među odredbama, odnosno izričito navesti primjenjuje li se pravilo kumulativno, alternativno ili na oba načina.³⁶¹ Sličnu pravnu neodređenost stvara i prilog „odnosno“, koji može imati kumulativno ili alternativno značenje, ovisno o kontekstu. Zbog njegove dvosmislenosti, preporučuje se izbjegavanje upotrebe tog izraza, čak i ako to znači da će tekst propisa biti nešto opširniji.³⁶²

Interpunkcijski znakovi u tekstu pravnih propisa moraju se koristiti u skladu s pravopisnim pravilima kako ne bi došlo do pogrešnog tumačenja odredbi.³⁶³ Interpunkcijski znakovi koriste se u stilizaciji tekstova radi lakšeg razumijevanja onoga što se želi reći. Opće je pravilo da se točka stavlja na kraju rečenice kojom se završava misao. Također, točka se stavlja iza arapskih i rimskih rednih brojeva te se upotrebljava i kao znak iza kratica. Zarez se koristi prilikom nabiranja, naknadnog dodavanja te za obilježavanje suprotnosti i naknadnog isticanja. Kako bi tekst bio pregledniji, zarez se može staviti i između uže povezanih rečenica, ako to zahtjeva njihova dužina ili složenost misli.³⁶⁴ Interpunkcijski znakovi u pravnim propisima moraju biti smješteni na način da smisao i cilj rečenice u kojoj se nalazi pravna norma odgovaraju namjeri donositelja propisa. Nepravilna uporaba interpunkcijskih znakova može bitno promijeniti smisao i cilj pravne norme ili u cijelosti promijeniti njezino značenje, što ujedno mijenja doseg i pravni učinak same norme.³⁶⁵

³⁶⁰ Primjerice, ako odredba propisuje da se određeno pravo priznaje „suprugama i majkama“, može se postaviti pitanje podrazumijeva li to dvije različite skupine ljudi (supruge i majke), ili se misli samo na jednu skupinu, tj. na supruge koje su majke. Swisher, „Techniques of Legal Drafting: A Survival Manual“, 891-892. Mogućnost različitog tumačenja veznika „i“, može se pokazati i na primjeru članka 294. UFEU-a, koji uređuje redovni zakonodavni postupak u Uniji. Naime, u stavku 2. ovoga članka propisano je da Europska Komisija podnosi prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću. Dakle, nedvojbeno je da Komisija mora podnijeti prijedlog dvjema institucijama, Europskom parlamentu i Vijeću. Međutim, pitanje koje se postavlja jest zahtijeva li odredba istovremeno podnošenje prijedloga objema institucijama ili je moguće redosljedno podnošenje. Sam tekst odredbe ne specificira način ili redosljed podnošenja, što ostavlja prostor za različita tumačenja. Prilikom tumačenja ove odredbe, treba poći od načela jednakog postupanja prema dvjema institucijama. Ovo načelo može sugerirati da prijedlog treba biti podnesen objema institucijama istovremeno kako bi se osigurala jednakost u postupku i izbjegla bilo kakva proceduralna nepravilnost. Vidi: Smolka i Pirker, „International Law, Pragmatics and the Distinction Between Conceptual and Procedural Meaning“, 135.

³⁶¹ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 44-45. Vidi također: Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 168-169. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 98.

³⁶² Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 99.

³⁶³ Čl. 42. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁶⁴ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 65.

³⁶⁵ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 44. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 99. Primjerice, prisutnost ili odsutnost zareza može promijeniti značenje teksta. To se najbolje može prikazati na poznatom Pitijinom proročanstvu „*Ibis redibis nunquam peribis in bello*“ koje ima dva različita, kontradiktorna sadržaja, ovisno o tome nalazi li se zarez ispred ili iza riječi „*nunquam*“. Tako iste rečenice „*Ibis redibis, nunquam*

Nadalje, u pravnim propisima kratice se načelno ne bi trebale koristiti. Ipak, iznimno se mogu koristiti kratice koje su ustaljene i koje imaju uobičajeno, općepoznato značenje, kao što su: *itd.*, *i sl.*, i *dr.*³⁶⁶ Pritom je važno naglasiti da se prilikom upućivanja na strukturne dijelove propisa nikada ne koriste kratice, već se koriste puni oblici riječi (pr. članak, stavak, podstavak, točka). Osim kratica koje imaju općepoznato značenje, u propisima je moguće koristiti i pokrate radi jedinstvenog i sažetog izražavanja te kada se isti naziv ili pojmovni sklop u tekstu propisa ponavlja više puta. Pokraćivanje se obavlja na mjestu na kojem se prvi put navodi naziv ili pojmovni sklop koji se namjerava skratiti.³⁶⁷ Dvije ili više pokrata u jednoj odredbi treba izbjegavati jer se na taj način umanjuje jasnoća teksta. Pokrate utvrđene u jednom propisu ne mogu se koristiti u drugom propisu bez ponovnog navođenja njihovog punog značenja prilikom prve uporabe u tom drugom propisu. Postoje i specijalni slučajevi pokraćivanja gdje se određeno nazivlje, koje se ponavlja u propisu, svodi na jednu riječ ili pojam. Tako se u propisima često pokraćuju nazivi državnih ili upravnih tijela, na način da se tijelo navede po vrsti te se zapisuje velikim početnim slovom (npr. „Ministarstvo unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: Ministarstvo)“).³⁶⁸

Posebna pravila primjenjuju se na pisanje brojeva, novčanih iznosa te datuma u propisima. Brojevi u propisima pišu se slovima i to zaključno s brojem deset, a od deset na više pišu se znamenkama.³⁶⁹ Znamenkama se također označuju vrijeme (sat), postoci, mjerne jedinice i sl., te brojevi u tablicama i tarifama. Ako se koriste u tekstu, razlomci se pišu riječima. Novčani iznosi, u pravilu se izražavaju znamenkama. Međutim, ako se navode iznosi u milijunima i milijardama, onda se kombiniraju znamenke i riječi radi bolje preglednosti i razumijevanja velikih iznosa.³⁷⁰

peribis in bello“ („Ići ćeš, vratiti se, nećeš u ratu poginuti.“) i „*Ibis redibis nunquam, peribis in bello*“ („Ići ćeš, vratiti se nećeš, u ratu poginuti.“) imaju potpuno različiti sadržaj, ovisno o tome gdje se nalazi zarez.

³⁶⁶ Vidi čl. 44. st. 1. i 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 96.

³⁶⁷ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 13.

³⁶⁸ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 13. S druge strane, u francuskim propisima se, primjerice, korištenje pokrata posebno izbjegava za javnopravna tijela. Naime, sukladno Priručniku za izradu propisa Francuske Republike bolje je ponoviti npr. „*Le Conseil supérieur de l'audiovisuel*“ (Visoki audiovizualni savjet) ili „*Commission nationale de l'informatique et des libertés*“ (Nacionalna komisija za informacijske tehnologije i slobode), nego koristiti pokrate „CSA“ ili „CNIL“. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike. 292.

³⁶⁹ Čl. 42. st. 5. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Složno izražavanje brojeva od 11 nadalje bilo bi nezgrapno, predugačko i nepregledno pa bi stoga znatno opterećivalo pravnu normu. Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 45. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 94. U Njemačkoj se, primjerice, osnovni i redni brojevi u propisima mogu pisati ili znamenkama ili riječima. Međutim, važno je unutar istog propisa dosljedno primjenjivati jedan način pisanja. Korištenje znamenki preporučuje se kada se u tekstu pojavljuje veći broj brojčanih podataka, dok je pisanje brojeva riječima manje sklono pogreškama i može doprinijeti većoj jasnoći. Vidi: Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 188.

³⁷⁰ Tako se riječi „milijun“ i „milijarda“ moraju ispisati, dok se broj izražava slovima (do deset) ili znamenkama (od 11 na više). Npr. „*mala i srednja poduzeća*“ su kategorija poduzeća koja zapošljavaju manje od 250 osoba i koja prema

Kada se navode datumi, dani se pišu jednoznačenkastim brojevima ispred kojih se ne piše nula, a mjesec se ne označuje arapskim ili rimskim brojem nego se uvijek piše riječima u genitivu. Godina se uvijek piše s četiri znamenke, s iznimkom kod pisanja godine izdavanja službenog glasila kada se pišu samo zadnje dvije znamenke.³⁷¹

U pogledu izrade akata EU-a, uz prethodno navedena opća pravila, vrijede i neka specifična pravila na koje treba posebno obratiti pozornost. Prije svega, prilikom izrade općih akata EU-a potrebno je voditi računa o višejezičnoj prirodi zakonodavstva Unije.³⁷² Sukladno Zajedničkom praktičnom vodiču za izradu zakonodavstva EU-a, tekst zakonodavnog akta Unije mora biti osobito jednostavan, jasan i izravan jer bi svaka pretjerana složenost ili dvosmislenost mogla dovesti do nepreciznosti, približnih značenja ili stvarnih pogrešaka u prijevodu na jedan ili više drugih jezika Unije.³⁷³ Pojmove i terminologiju koji su usko vezani uz određeni jezik ili nacionalni pravni sustav treba upotrebljavati s oprezom jer mogu stvarati poteškoće prilikom prevođenja. Naime, redaktor mora imati na umu da za određene izraze koji su uobičajeni na jeziku na kojem se akt izrađuje (u pravilu na engleskom ili francuskom jeziku), ne moraju nužno postojati istovrijedni izrazi na drugim jezicima Unije. Zbog toga je takve izraze moguće prevesti samo parafraziranjem i uporabom izraza s približnim značenjem, što može dovesti do semantičkih razlika među različitim jezičnim verzijama. Stoga, važno je, u što je moguće većoj mjeri, izbjegavati izraze koji su previše specifični za određeni jezik. Ovo se osobito odnosi na pravnu terminologiju, gdje je posebno važno izbjegavati pravne pojmove koji su preusko povezani s određenim nacionalnim pravnim sustavom.³⁷⁴ Nadalje, stil pisanja teksta propisa u Uniji ovisi o tome radi li se o obvezujućem ili neobvezujućem aktu. Kako se uredbe izravno primjenjuju i u cijelosti su obvezujuće, njihove odredbe trebale bi biti izrađene tako da adresati nemaju dvojbi u pogledu prava i obveza koje iz njih proizlaze. Stoga, trebalo bi izbjegavati upućivanja na posrednička nacionalna tijela, osim ako

financijskim izvješćima za prethodnu godinu ostvaruje godišnji poslovni prihod u iznosu protuvrijednosti do 50 milijuna eura, ili ima ukupnu aktivu ako je obveznik poreza na dobit odnosno ima dugotrajnu imovinu ako je obveznik poreza na dohodak, u iznosu protuvrijednosti do 43 milijuna eura, ali koja ne uključuje mikro subjekte malog gospodarstva.“ Čl. 5. st. 1. t. 19. Zakona o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga, Narodne novine, br. 89/25.

³⁷¹ Vidi čl. 42. st. 6. i 7. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila, Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 56. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 94.

³⁷² Sukladno Uredbi br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici, SL L 17, 6.10.1958., p.385, pravni akti Unije trebaju biti dostupni na svim službenim jezicima Unije.

³⁷³ Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 16-18.

³⁷⁴ Pr. koncept *faute*, dobro poznat u francuskom pravu, nema izravnog ekvivalenta u drugim pravnim sustavima. Umjesto tog izraza trebalo bi, ovisno o kontekstu, upotrebljavati termine kao što su *illégalité* i *manquement* (kada je riječ o obvezama) itd., koji se mogu jednostavnije prevesti na druge jezike (*illegality*, *breach* itd.). Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 18.

je aktom predviđeno komplementarno djelovanje država članica. S druge strane, direktive su upućene državama članicama te se izrađuju na manje detaljan način, kako bi države članice raspolagale dostatnim okvirom diskrecije pri njihovu prenošenju. Odluke bi trebalo izrađivati uzimajući u obzir njihove adresate, ali bi pritom ipak trebalo poštovati formalna pravila oblikovanja za akte opće primjene, dok se pri izradi preporuka mora uzeti u obzir činjenica da njihove odredbe nisu obvezujuće.³⁷⁵

Naposljetku, sve veća pozornost usmjerava se na rodno neutralno izražavanje u propisima. Od kraja prošlog stoljeća sve se više naglašava važnost rodno neutralne uporabe jezika u svim područjima društvenog života, s ciljem osiguravanja ravnopravnosti i izbjegavanja diskriminacije u jezičnom izražavanju. Na rodnu (ne)jednakost u društvu mogu ukazivati različiti faktori i društveni elementi, a jedan od važnih elemenata svakog društva svakako je jezik.³⁷⁶ Europski parlament bio je među prvim međunarodnim institucijama i organizacijama koje su donijele Smjernice o rodno neutralnom jeziku.³⁷⁷ Sukladno ovim Smjernicama, rodna neutralnost u jeziku definira se kao korištenje neseksističkim jezikom, uključivim jezikom i rodno nediskriminirajućim jezikom.³⁷⁸ U Smjernicama se kao primjer posebno snažnog osjećaja rodne diskriminacije u jeziku navode zanimanja. Naime, tradicionalno je većina zanimanja bila u muškom rodu, uz svega nekoliko iznimaka, i to za tipično tradicionalna ženska zanimanja, kao što su „medicinska sestra“ ili „primalja“. Stoga, sve se češće upotrebljava odgovarajući ženski oblik za nazive zanimanja u muškom rodu (pr. predsjednica, zastupnica, članica odbora i sl.).³⁷⁹

³⁷⁵ U neobvezujućim aktima ne smiju se upotrebljavati imperativni oblici ili konstrukcije odnosno oblici previše slični onima obvezujućih akata. Vidi: Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 11-12.

³⁷⁶ Sanjin Mahmutović, "Rodno osjetljiva upotreba jezika u Bosni i Hercegovini", *Pravnik* 56, br. 108 (2022): 48., <https://hrcak.srce.hr/284140>.

³⁷⁷ Europski parlament donio je 2008. godine prve Smjernice o rodno neutralnom jeziku, a iste su ažurirane 2018. godine. Ove Smjernice pružaju praktične savjete o uporabi rodno pravednog i uključivog jezika. Vidi: European Parliament, *Gender-neutral Language in the European Parliament*, 2018., https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/151780/GNL_Guidelines_EN.pdf.

³⁷⁸ European Parliament, *Gender-neutral Language in the European Parliament*, 2018., 3.

³⁷⁹ European Parliament, *Gender-neutral Language in the European Parliament*, 2018., 5. U Francuskoj je još 1998. godine u Okružnici predsjednika Vlade istaknuta potreba za feminizacijom naziva zanimanja, funkcija ili činova u službenim dokumentima i tekstovima državne uprave i drugih javnopravnih tijela. Vidi: Circulaire du 6 mars 1998 relative à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, JORF n°57 du 8 mars 1998. Na temelju ove Okružnice, Nacionalni Institut za francuski jezik 1999. godine izradio je priručnik koji se bavi pitanjem feminizacije naziva zanimanja, činova i funkcija. Vidi: Institut national de la langue française, *Femme, j'écris ton nom : Guide d'aide à la féminisation des noms de métiers, titres, grades et fonctions*, 1999., <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/994001174.pdf>. Ovaj Priručnik pruža smjernice, preporuke i primjere za pravilnu primjenu ženskih verzija naziva u francuskom jeziku.

Budući da je jezik glavno sredstvo za izražavanje u propisima, suvremene države inzistiraju na tome da se u propisima koristi rodno neutralan jezik. Međutim, tradicionalno u jeziku propisa prevladava uporaba muškog roda. Pravno gledajući, to ne znači da se pravna norma u propisu primjenjuje samo u odnosu na muškarce, već se na taj način samo označavaju osobe čiji spol nije poznat te za samu svrhu norme ova razlika nije bitna. Naime, svrha propisa je na apstraktan i općenit način urediti društvene odnose te opća upotreba muškog roda ne stvara nikakvu pravnu ili sadržajnu razliku, osim ako je to izričito potrebno zbog sadržaja. Unatoč tome, upotreba i pretežito korištenje muškog roda može stvoriti dojam da su žene zanemarene u normiranju i izražavanju u propisima. Iz tog razloga pravila za izradu propisa u većini država upućuju redaktore na primjenu rodno neutralnog jezika u propisima. Dakle, inzistira se na ravnopravnom jezičnom postupanju u pravnim propisima, s ciljem da se žene izravno spominju i budu vidljive kao osobe na koje se norme jednako odnose.³⁸⁰ U Njemačkoj, primjerice, Zajednički poslovnik Saveznih ministarstava (dalje u tekstu: GGO) propisuje da je ravnopravnost žena i muškaraca temeljno načelo koje se treba promicati u svim političkim, normativnim i upravnim mjerama saveznih ministarstava u njihovim područjima djelovanja.³⁸¹ Uz to, Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke upućuje na mogućnost korištenja opisnih naziva u kojima se izrazi specifični za rod opisuju neutralno (pr. umjesto „postupati kao zastupnik“, bolje je koristiti formulaciju „postupati u tuđe ime“ ili umjesto „podnositelj zahtjeva mora priložiti sljedeću dokumentaciju...“ bolje je koristiti formulaciju „uz zahtjev treba priložiti sljedeću dokumentaciju...“). Također, moguće je koristiti oblike u paru (pr. „službenik ili službenica“), iako se oni ne mogu koristiti kroz cijeli tekst jer ga to čini nepreglednim te skreće pozornost sa sadržaja samog propisa. Oblici u paru u pravilu se koriste na ključnim mjestima u propisu, primjerice, gdje je riječ o funkcijama, pravima i dužnostima pojedinih osoba, pa je iz tog razloga važno pokazati da se odnose kako na muškarce, tako i na žene. (npr. „predsjednica ili predsjednik“).³⁸² U svakom slučaju, u propisima se ne smije koristiti skraćeno pisanje oblika u paru (pr. „prodavač/ica“) jer se na taj način tekst čini nepreglednim.³⁸³ S druge strane, Priručnik za izradu propisa Francuske Republike navodi da je opravdano koristiti muški rod

³⁸⁰ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 88. i Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 179.

³⁸¹ § 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Zuletzt geändert durch Art. 1 des Beschl. vom 15.05.2024 (GMBI 2024 Nr. 19, S. 386).

³⁸² Vidi: Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke iz 2008. godine. Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, vom 22. September 2008, 52-53., https://www.bmfv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Handbuch_der_Rechtsfoermlichkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

³⁸³ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 180.

kada se u tekstu propisa spominje npr. „ministar“ kao funkcija, a ne kao osoba koja trenutno obnaša tu funkciju. U tom slučaju muški rod ima opće značenje i ne označava spol osobe koja obnaša funkciju. Dakle, naziv funkcije „ministar“ može se odnositi na osobu bilo kojeg spola, muškog ili ženskog.³⁸⁴

5.5. Analiza jezika u propisima u Hrvatskoj

Pravila o jeziku u hrvatskim pravnim propisima sadržana su u člancima 35. do 47. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.³⁸⁵ Sva prethodno navedena jezična pravila primjenjuju se i prilikom izrade propisa u Republici Hrvatskoj. U nastavku će se stoga ukratko prikazati neka od tih pravila, uz kritički osvrt na pojedine praktične nedostatke i neusklađenosti u njihovoj primjeni. Iako se korištenje stranih riječi (tuđica) u propisima načelno ne preporučuje, hrvatski pravni sustav obiluje stranim izrazima, kao što su: „deviza“, „bilanca“, „konvertibilno“, „infrastruktura“, „amortizacija“, „distribucija“, „provizija“, „investicija“, „menadžment“, „fond“, „arondacija“ i sl.³⁸⁶ Sukladno članku 36. stavku 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila, upotreba stranih riječi dopuštena je samo ako za dotični pojam ne postoji odgovarajući hrvatski izraz koji bi precizno prenio njegovo značenje, smisao i sadržaj. To znači da domaći izraz uvijek ima prednost pred upotrebom strane riječi. Međutim, suprotno ovoj odredbi, stavak 2. istoga članka navodi da, kada se strani izrazi koriste u propisu, stavljaju se u zagradama iza izraza istog značenja na hrvatskom jeziku. Ovaj stavak je sporan, budući da nije jasno zašto bi se, ako postoji hrvatski pojam, uopće uvodila tuđica i zapisivala u zagradi nakon hrvatskog pojma.³⁸⁷ Stoga, ispravnije je primjenjivati samo stavak 1., kao opće pravilo da se strane riječi mogu koristiti samo onda kad ne postoji odgovarajuća riječ na hrvatskom jeziku kojom bi se moglo dovoljno precizno izraziti isto. Tek ako nema hrvatskog pojma, onda je dopušteno koristiti tuđicu koju bi trebalo

³⁸⁴ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 293. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 90.

³⁸⁵ Odredbe o jeziku u propisima sadržane su u Poglavlju III Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila, koje je podijeljeno u tri odjeljka. Odjeljak A sadrži opća pravila o jeziku i nazivlju (terminologiji) u propisu, Odjeljak B uređuje specifična pravila o stilu i pravopisu u propisu, a Odjeljak C gramatiku u propisu. U okviru Odjeljka B, u članku 43. sadržana su i pravila o upućivanju, iako članak nosi naziv „navođenje“. Međutim, pravila o upućivanju ne spadaju strogo pod jezična pravila, već više spadaju u posebnu tehniku izrade propisa, gdje je važna pravna preciznost. U skladu s time, pravila o upućivanju u ovom doktorskom radu obrađena su u zasebnom dijelu.

³⁸⁶ Borković, *Nomotehnika*, 67.

³⁸⁷ Livaja i Milotić, Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila, 37.

zapisati kurzivom.³⁸⁸ Nadalje, Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila iznimno dopuštaju upotrebu kombinacije veznika „i/ili“ u slučajevima kada je potrebno da se određena odredba primjenjuje i kumulativno i alternativno.³⁸⁹ Međutim, takvu formulaciju ipak treba izbjegavati jer kao što je prethodno istaknuto, veznička konstrukcija „i/ili“ narušava preciznost i jasnoću propisa te gotovo uvijek otvara prostor za dodatna tumačenja. Slično tome, iako je sukladno Jedinственим metodološko-nomotehničkim pravilima dopuštena uporaba priloga „odnosno“, uz preporuku da se pritom vodi računa o prethodno navedenim subjektima ili radnjama,³⁹⁰ činjenica da taj prilog može označavati i kumulativnost i alternativnost, bez jasnog razlikovanja, može rezultirati različitim interpretacijama i izazvati pravnu nesigurnost. Stoga, pri izradi propisa redaktor treba izbjegavati izraze višeznačnog ili neodređenog značenja, osobito u odredbama koje zahtijevaju visoku razinu preciznosti, pravne jasnoće i predvidljivosti u primjeni. Konačno, ovdje treba spomenuti i to da Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila u članku 10. pogrešno izjednačavaju kratice s pokratama. Iz tog razloga važno je podsjetiti da pokrate nastaju pokraćivanjem višerječnih naziva, imena i pojmovnih sklopova te se pišu velikim slovima i sklanjaju se (npr., DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske), dok kratice također nastaju skraćivanjem riječi, ali se pišu malim slovom i ne sklanjaju se (npr., „br.“ je kratica za riječ „broj“). Stoga, radi jasnoće i jezične dosljednosti, važno je razlikovati kratice od pokrata te ih u normativnim tekstovima upotrebljavati u skladu s njihovim stvarnim jezičnim značenjem.

Nadalje, Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila upućuju na to da se „propisi moraju pisati rodno osjetljivim jezikom, tako da se koristi rodno neutralni oblik primjerice: podnositelj tužbe, umjesto da se navodi podnositelj muškarac ili žena, podnositelj/ica, odnosno podnositelj ili podnositeljica“.³⁹¹ Međutim, izraz „podnositelj tužbe“, koji se u Pravilima navodi kao primjer rodno neutralnog izraza, zapravo nije neutralan jer predstavlja muški gramatički oblik. U tom slučaju, primjereniji rodno neutralan izraz bio bi, primjerice, „osoba koja podnosi tužbu“. Ipak, takve opisne formulacije mogu nepotrebno opteretiti tekst propisa i negativno utjecati na njegovu razumljivost, zbog čega se njihova uporaba u normativnim tekstovima ne preporučuje.

³⁸⁸ Sukladno čl. 36. st. 3. Jedinствених metodološko-nomotehničkih pravila, ovo pravilo odnosi se i na izraze na latinskom jeziku. Ponekad je opravdano u propisima koristiti latinski jezik, u slučaju ustaljenih tehničkih pravnih pojmova i izričaja na latinskom jeziku koji su općepoznati i čine dio pravne baštine europskih kontinentalnih pravnih poredaka. Livaja i Milotić, *Komentar jedinствених nomotehničkih pravila*, 37.

³⁸⁹ Čl. 42. st. 4. Jedinствених metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁹⁰ Čl. 42. st. 9. Jedinствених metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁹¹ Čl. 13. st. 1. Jedinствених metodološko-nomotehničkih pravila.

Kako bi se s jedne strane postigla jasnoća, preciznost i jezična ekonomičnost, a s druge strane istovremeno očuvala rodna neutralnost, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila predviđaju mogućnost da se posebnim odredbama u propisu unaprijed definira korištenje izraza s rodnim značenjem.³⁹² Iako se na prvi pogled to može činiti kao pojednostavljeno rješenje koje samo formalno osigurava rodno jednakopravno korištenje jezika u propisu, važno je istaknuti da rodna neutralnost proizlazi iz ustavnih vrednota, a odredbama o rodnoj neutralnosti ili rodno neutralnim oblicima one se tek deklariraju.³⁹³ Iz tog razloga, ovakvo rješenje može se smatrati opravdanim i u skladu sa zahtjevima kvalitete propisa.

Zaključno, jezik ima ključnu ulogu u izradi pravnih propisa, budući da upravo način jezičnog izražavanja određuje hoće li propis biti razumljiv njegovim adresatima. Normativni tekst mora biti precizan, dosljedan i nedvosmislen kako bi sadržaj pravne norme bio pravno valjano i jezično precizno prenesen adresatima. Jezična nedosljednost, upotreba nejasnih izraza, sinonima, homonima i sl. može ozbiljno ugroziti učinkovitost i djelotvornost propisa te dovesti do različitih tumačenja. Zbog toga je u postupku izrade propisa nužno uključiti ne samo pravnike, već i jezične stručnjake kako bi se postigla visoka razina jezične jasnoće i pravne preciznosti normativnih tekstova. Također, uvođenje rodno neutralnog jezika u pravne propise odraz je nastojanja da se promiče ravnopravnost i izbjegne diskriminacija u jezičnom izražavanju. Ipak, ravnopravno jezično postupanje u pravnim propisima ne smije dovesti u pitanje jasnoću i preciznost sadržaja propisa. Upravo zato, rješenje prethodnog definiranja rodnog značenja izraza u posebnoj odredbi, koje je prihvaćeno u Republici Hrvatskoj, može se ocijeniti kao opravdan i praktičan način usklađivanja načela rodne ravnopravnosti s temeljnim pravilima izrade propisa. Štoviše, Livaja i Milotić podsjećaju da ako neki pojam jezično gledajući pripada određenom rodu, to ne znači ujedno da taj pojam s pravnog gledišta nije rodno neutralan. Tako su, primjerice, pojmovi „kupac“ i „prodavatelj“ jezično gledajući muškog roda, ali još je od rimskog prava jasno da kupac i prodavatelj podrazumijevaju osobe i muškog i ženskog spola, što se niti u jednom pravnome poretku nije dovodilo u pitanje.³⁹⁴ Dakle, rodna osjetljivost u jeziku propisa ne bi smjela biti samo

³⁹² Vidi: Čl. 13. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Odredba kojom se određuju korištenje rodno neutralnog jezika može primjerice glasiti: „Izrazi koji se koriste u ovome propisu, a imaju rodno značenje odnose se jednako na muški i ženski rod“. Čl. 13. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

³⁹³ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila*, 19.

³⁹⁴ Livaja i Milotić, također, ističu primjere Zakona o primaljstvu, Zakona o dadiljama i Zakona o sestrinstvu, koji sadržavaju izraze u gramatički ženskom rodu, ali se s pravnog gledišta smatraju rodno neutralnima. Naime, u praksi nikada nije postojala sumnja u to da se odredbe tih zakona podjednako primjenjuju na muškarce i žene. Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila*, 18.

formalna obveza, već promišljen i funkcionalan pristup koji doprinosi kvaliteti propisa, bez narušavanja njegove razumljivosti i pravne sigurnosti.

5.6. Upućivanje na primjenu propisa

Upućivanje je tehnika pravnog normiranja kojom se izbjegava ponavljanje istih odredbi u propisu te osigurava istovrsno pravno uređenje dviju ili više pravnih materija.³⁹⁵ Također, ova se tehnika primjenjuje radi skraćivanja teksta propisa, sprječavanja međusobnih odstupanja u propisima te osiguravanje da za usporedive situacije vrijede iste pretpostavke i da nastupe iste posljedice. Općenito je kod upućivanja važno da je tekst na koji se upućuje pogodan za dopunu sadržaja izvorne pravne norme. Redaktor koji izrađuje tekst propisa, i pri tome upućuje na druge pravne norme, odgovoran je za sadržaj pravne norme koji na taj način nastaje. Stoga, redaktor treba voditi računa o tome da upućivanje bude jasno i razumljivo, odnosno ne smije postojati sumnja na koje se propise upućuje i u kojem opsegu.³⁹⁶

Upućivanjem se može pozvati na odredbe u okviru istog propisa, što predstavlja interno ili unutarnje upućivanje,³⁹⁷ ili na odredbe drugog propisa, što predstavlja eksterno ili vanjsko upućivanje. Eksterno upućivanje često se koristi kako bi se u jednom propisu odredilo značenje pojma ili sadržaja nekog pravnog instituta koji je već uređen u nekom drugom propisu. Na taj se način izbjegava ponavljanje koje može dovesti do toga da se istom pojmu ili pravnom institutu u različitim propisima pridaje različito značenje ili sadržaj.³⁹⁸ U okviru eksternog upućivanja, ovisno o učinku koji upućivanje ima na pravni propis, mogu se izdvojiti dva podoblika: konstitutivno i deklaratorno upućivanje. Konstitutivnim upućivanjem, koje se najčešće koristi, propis, odnosno

³⁹⁵ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 46.

³⁹⁶ Primjerice, posebno je važno prilikom izmjena i dopuna postojećih propisa obratiti pozornost na to utječu li i u kojoj mjeri izmjene i dopune na druge propise koji na njega upućuju. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 83.

³⁹⁷ Vidi npr. odredbu: „Nakon isteka roka iz stavka 1. ovoga članka nastavnik odnosno znanstvenik reizabire se na postojeće radno mjesto ili se izabire na više radno mjesto u skladu s člancima 42. i 43. ovoga Zakona.“ Čl. 41. st. 2. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.

³⁹⁸ Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 99. Vidi npr. odredbu: „Ostali pojmovi koji se koriste u ovome Zakonu, a značenje im nije propisano u stavku 1. ovoga članka, imaju značenje kako je propisano Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (Tekst značajan za EGP) (SL L 119, 4. 5. 2016.).“ Čl. 3. st. 2. Zakona o obradi biometrijskih podataka, Narodne novine, br. 127/19.

pravna norma na koju se poziva postaje sastavni dio propisa koji upućuje. Sukladno tome, izvorna pravna norma bez sadržaja teksta na koji se upućuje je nepotpuna, odnosno sadržaj izvorne norme može se shvatiti samo onda kada se čita i norma na koju se upućuje. S druge strane, deklaratorno upućivanje samo poziva adresate na poštivanje normi u drugim propisima koje se prema važećem pravnom poretku ionako moraju poštivati. Deklaratorno upućivanje važećem pravu ništa ne dodaje već samo informira o postojećim pravnim normama i doprinosi njihovu lakšem pronalaženju.³⁹⁹

Ovisno o načinu na koji se označava propis na koji se upućuje, razlikuju se dvije vrste tehnika upućivanja: precizno i opisno. Tehnikom preciznog upućivanja upućuje se na točno određeni članak i dijelove članka propisa, dok se opisnim upućivanjem poziva na pravnu normu ili skup normi putem opisa sadržaja, bez navođenja točnih odredbi.⁴⁰⁰ Korištenjem precizne tehnike upućivanja navodi se puni citat propisa s navođenjem objave u službenom glasilu. Zbog toga ova tehnika uvijek ima učinak statičkog (strogog) upućivanja, budući da se odnosi na sadržaj pravne norme koji je važeći u određenom trenutku, odnosno u trenutku stupanja propisa na snagu. To znači da ako se odredba na koju se upućuje izmijeni, dopuni ili stavi izvan snage, prema potrebi treba izmijeniti i odredbu koja na nju upućuje.⁴⁰¹ S druge strane, kod opisnog upućivanja, u pravilu se umjesto punog citiranja i navođenja objave propisa u službenom glasilu propis identificira opisno, navodeći vrstu propisa i predmet njegova uređenja (pr. „zakon koji uređuje...“). Takvo upućivanje u pravilu ima učinak dinamičkog (klizećeg) upućivanja odnoseći se na trenutno važeću pravnu normu, odnosno uključuje eventualne izmjene i dopune pravne norme ili zamjenu propisa na koji se upućuje novim propisom. To znači da ako promijenjeni sadržaj i dalje odgovara, nije potrebno izmijeniti odredbu koja upućuje na primjenu propisa koji je izmijenjen ili stavljen izvan snage.⁴⁰²

³⁹⁹ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 87.

⁴⁰⁰ Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 104-106. i Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 87-88.

⁴⁰¹ U njemačkim je propisima dopušteno upućivanje i na propise koji su izvan snage. Sukladno Priručniku za izradu propisa Savezne Republike Njemačke opravdanje za to je činjenica da bi donositelj propisa tekst pravne norme na koju se upućuje isto tako mogao ugraditi u izvornu pravnu normu. Za upućivanje je dovoljno da je tekst na koji se upućuje objavljen i da svatko ima uvid u njega. Upućivanje na propise koji su prestali važiti je po svojoj prirodi uvijek statičko upućivanje jer se tekst na koji se upućuje više ne može izmijeniti. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 95.

⁴⁰² Kod dinamičkog upućivanja treba obratiti pažnju da budući razvoj pravne norme na koju se upućuje ne dovede do bitne promjene izvorne pravne norme. Primjerice, odredba koja upućuje na „ministra unutarnjih poslova“, iako je nakon izmjene propisa postao „ministar unutarnjih poslova i javne uprave“ ili ako se kasnije djelomično promijeni naziv nekog drugog tijela nedvojbeno se i dalje odnosi na istog ministra, odnosno na isto tijelo. Međutim, u obrnutom slučaju, kada npr., odredba upućuje na ministra za visoko školstvo, ali nakon izmjene propisa on više nije nadležan za određeno područje, tada je potrebno izmijeniti takvu odredbu i do njezine promjene tumačiti je tako da je nadležan

Prilikom upućivanja treba izbjegavati upućivanje na normu koja i sama ima upućujući karakter (tzv. serijsko upućivanje). Isto tako, kada jedna pravna norma upućuje na drugu, ta druga norma ne smije sadržavati odredbu koja se vraća i upućuje na prvu normu (tzv. kružno ili unakrsno upućivanje).⁴⁰³ To su rizične tehnike koje ugrožavaju jasnoću i transparentnost teksta te otežavaju razumijevanje sadržaja propisa.⁴⁰⁴ Također, treba izbjegavati nepotrebno upućivanje unutar istog članka. Naime, to je situacija kada se uporno upućuje na neki stavak u članku kojim se uređuje glavna misao članka, a ostali stavci u pravilu sadrže daljnje pravne kvalifikacije glavne misli.⁴⁰⁵ Takva su upućivanja često suvišna i unose nepotrebnu složenost u tekst, čime se narušava preglednost i otežava praktična primjena propisa.

Nadalje, treba skrenuti pozornost na to da upućivanje ponekad može imati i elemente analogije. U pravu je analogija obično relevantna prilikom primjene pravne norme u praksi, tj. označava način na koji se tumače pravne norme. Međutim, analogija također može biti način i sredstvo normiranja u propisima, označavajući proširenje primjene propisa i na neke druge slučajeve.⁴⁰⁶ Analogija se temelji na zaključku o sličnosti, što znači da postoje dvije ili više dovoljno sličnih pravnih materija na koje je moguće primijeniti isto pravno uređenje. Stoga, korištenjem analogije pravna norma koja vrijedi za jedan slučaj primjenjuje se i na drugi sličan slučaj.⁴⁰⁷ Pritom se pravna norma na koju se upućuje analogijom ne preuzima doslovno u propis, već samo po smislu.⁴⁰⁸ Analogna primjena druge pravne norme najčešće se označava formulacijom „primjenjuje se na odgovarajući način“. Pritom se može upućivati na odredbe drugih propisa, ali analogija može postojati i unutar istog propisa.⁴⁰⁹ Međutim, analogiju treba primjenjivati samo

ministar za područje na koje je nadležnost prenesena. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 106-107. i Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 82-83.

⁴⁰³ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 47.

⁴⁰⁴ Primjerice, Ustavno vijeće Francuske Republike je odredbu koja sadrži unakrsno upućivanje proglasilo neustavnom jer se takva odredba smatra previše složenom. Gilberg, „Legislation in France“, 193.

⁴⁰⁵ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 48. Vidi također: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 3.27.

⁴⁰⁶ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 101. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 92.

⁴⁰⁷ Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 100.

⁴⁰⁸ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 88-89.

⁴⁰⁹ Primjerice, u Zakonu o udrugama, Narodne novine, br. 74/14., 70/17., 98/19., 151/22., analogijom se upućuje na primjenu drugih propisa. Tako čl. 1. st. 3. ovog Zakona propisuje sljedeće: „na udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe na odgovarajući način se primjenjuju propisi koji se odnose na ortaštvo.“ Također, u čl. 20. st. 1. istog Zakona, analogijom se upućuje na odredbe istog propisa: „Udruge se mogu udruživati u savez, zajednicu, mrežu, koordinaciju ili drugi oblik udruživanja neovisno o području svoga djelovanja i slobodno utvrđivati naziv toga oblika udruživanja.

iznimno, tj. samo onda kada bi bilo nerazmjerno ponoviti i prilagoditi pravilo na koje se upućuje.⁴¹⁰ Osim primjene analogije, upućivanjem se može utvrditi i supsidijarna primjena drugog propisa, dopunjujući tako izvorni propis.⁴¹¹ Supsidijarna primjena slična je analogiji, ali postoji ključna razlika. Kod analogije uvijek postoje najmanje dvije posebne pravne materije koje su slične: jedna je izrijekom uređena, dok se druga uređuje analogijom. Nasuprot tome, kod supsidijarne primjene postoji samo jedna pravna materija na koju se djelomično primjenjuje pravno uređenje iz nekog drugog pravnog područja. Supsidijarna primjena česta je kod propisa koji su *leges generales* u određenom području prava.⁴¹²

5.7. Analiza upućivanja na primjenu propisa u Hrvatskoj

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila tehniku upućivanja uređuju u članku 43., koji nosi naziv „navođenje“. Međutim pojam „navođenje“ u pravnom kontekstu odnosi se prvenstveno na citiranje propisa, a ne na upućivanje, što zapravo uređuje ovaj članak. Stoga, uočava se da Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila terminološki netočno izjednačuju „navođenje“ s „upućivanjem“. Uz to, ovaj članak istovremeno koristi izraze „pozivanje“ i „upućivanje“ kao sinonime, iako ovi pojmovi nisu istovjetni, što dovodi do pojmovne nedosljednosti i proturječnosti unutar samih Pravila.⁴¹³ Stavcima 1. do 4. članka 43. uređuju se unutarnja (interna) i precizna upućivanja na članke ili njihove dijelove, pri čemu se izričito zabranjuje uporaba izraza poput „prethodni“, „naredni“ ili „sljedeći“ kod upućivanja unutar istog propisa. Također, zabranjuje se upućivanje na odredbu koja je sama po sebi upućujuće prirode, a samo se iznimno može u tekstu propisa upućivati na kasniju odredbu istog propisa.⁴¹⁴ U hrvatskim

Takav oblik udruživanja može imati svojstvo pravne osobe i na njega se na odgovarajući način primjenjuju odredbe ovog Zakona.“

⁴¹⁰ Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 49.

⁴¹¹ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 136.

⁴¹² Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 101. Primjerice, u području upravnog prava pravila vođenja upravnog postupka u Hrvatskoj propisana su ZUP-om, koji se u pravilu primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Međutim, u nekim upravnim područjima, posebnim zakonima mogu se različito urediti neka postupovna pitanja. U tom se slučaju pravila ZUP-a primjenjuju supsidijarno, što znači da se primjenjuju na sva ona pitanja upravnog postupka koja u posebnom upravnom području nisu uređena posebnim zakonom. Dario Derđa, *Upravni postupak* (Rijeka: Veleučilište, 2011.), 4-5. Vidi npr., čl. 4. Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24.

⁴¹³ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 46.

⁴¹⁴ Čl. 43. st. 3. i 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

propisima nerijetko se može uočiti pretjerano upućivanje unutar istog članka, što umanjuje preglednost članka i narušava tijek misli.⁴¹⁵ U stavcima 5. do 7. istog članka uređuje se eksterno upućivanje. Iako je kod eksternog upućivanja općenito preporučljivo koristiti opisnu tehniku, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju da pri upućivanju na drugi propis on mora biti citiran s potpunim nazivom te nazivom i brojem službenog glasila u kojem je objavljen.⁴¹⁶ Osim toga, prilikom upućivanja na određene norme sadržane u drugom propisu, potrebno je navesti i članke te njihove dijelove u kojima se te norme nalaze. Samo iznimno dopušteno je propis na koji se upućuje identificirati opisno navodeći vrstu propisa i predmet njegova uređenja.⁴¹⁷ Nadalje, sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, vanjsko upućivanje treba smatrati statičkim, odnosno strogo definiranim upućivanjem, što podrazumijeva primjenu precizne metode upućivanja. Međutim, gdje god je moguće preporučuje se korištenje dinamične metode upućivanja, budući da takav pristup osigurava stabilnost odredbi koje sadrže upućivanje i smanjuje potrebu za prilagodbom zbog izmjena i dopuna propisa na koji se upućuje.

Zaključno, upućivanje u propisima često je neizbježna, a ponekad i poželjna tehnika. No, redaktor bi je trebao koristiti samo onda kada se na taj način pojednostavljuje tekst propisa, izbjegavajući nepotrebno ponavljanje već postojećih odredbi. Pri tome, redaktor treba biti osobito oprezan jer učestalo i neadekvatno upućivanje na druge propise može umanjiti preglednost i narušiti tijek misli.⁴¹⁸ Pretjerana upotreba tehnike upućivanja smanjuje jasnoću propisa jer čitatelj, odnosno adresat mora često „preskakati“ s jedne odredbe na drugu ili s jednog propisa na drugi. Time se smanjuje preglednost i otežava razumijevanje sadržaja propisa.⁴¹⁹ Stoga, upućivanje treba koristiti pažljivo i promišljeno jer u suprotnom postoji opasnost da propis postane nerazumljiv pa čak i neprimjenjiv, što u konačnici ugrožava vladavinu prava i pravnu sigurnost.⁴²⁰

⁴¹⁵ Vidi npr. čl. 14. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20., 42/20., 126/21., 152/24. i čl. 27. Zakona o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/13., 115/18., 145/24.

⁴¹⁶ Ako se upućuje na propis koji je u međuvremenu izmijenjen odnosno dopunjen, ako je dano vjerodostojno tumačenje, ako je donesena odluka Ustavnog suda ili ako je utvrđen i objavljen pročišćeni tekst tog propisa, identifikacijska oznaka propisa obavezno sadržava naziv i broj službenog glasila u kojem je to objavljeno.

⁴¹⁷ Vidi čl. 43. st. 7. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁴¹⁸ Primjer lošeg upućivanja je čl. 12. st. 3. Zakona o nadzoru robe s dvojnomo namjerom, Narodne novine, br. 83/23., koji glasi: „Uz prijedloge iz stavka 1. ovoga članka i članka 13. ovoga Zakona, povjerenstvo daje stručno mišljenje Državnom uredu vezano uz pravilnu klasifikaciju robe s dvojnomo namjenom, razmjenjuje informacije važne za nadzor robe s dvojnomo namjenom, sudjeluje kod nadzora robe s dvojnomo namjenom u skladu sa člankom 21. stavkom 3. ovoga Zakona.“

⁴¹⁹ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 82.

⁴²⁰ Duprat i Xanthaki, „Legislative Drafting Techniques/Formal Legistics“, 122. i Livaja i Milić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 48.

5.8. Sadržajni dijelovi propisa

S obzirom na tehniku izrade propisa, moguće je razlikovati sljedeće osnovne sastavne dijelove propisa: preambula, naslov, pregled sadržaja, uvodne odredbe, središnji dio, kaznene odnosno prekršajne odredbe te prijelazne i završne odredbe. Važno je napomenuti da ne moraju svi propisi sadržavati sve navedene dijelove. Neki su dijelovi karakteristični za gotovo svaki propis te ih se, u uvjetnom smislu, može smatrati obveznim (bitnim) dijelovima. To su: preambula, naslov, središnji dio i završne odredbe. S druge strane, uvodne odredbe, kaznene odredbe i prijelazne odredbe često se nalaze u tekstu propisa, iako ne moraju uvijek postojati. Također, sadržaj pojedinih dijelova propisa može se razlikovati, ovisno o vrsti propisa i njegovoj svrsi. Na primjer, struktura i sadržaj preambule neće biti isti u ustavu, zakonu ili podzakonskom aktu.⁴²¹ Uz navedene dijelove, propis može sadržavati i priloge (anekse), koji se nalaze na njegovom samom kraju, kao dopunjujući element.⁴²² Prilozi mogu sadržavati tablice, popise, obrasce za prijave, slike, grafove, planove i druge dodatne materijale koji olakšavaju primjenu propisa. Važno je napomenuti da prilozi imaju istu pravnu snagu kao i sam propis kojem pripadaju.⁴²³

Preambula se nalazi na samom početku propisa. Ovaj dio obvezno sadržava naznaku pravne osnove za donošenje propisa, tj. odredbe višeg propisa iz kojih proizlazi ovlaštenje za njegovo donošenje te naziv tijela koje donosi propis, s navođenjem sjednice i datuma donošenja.⁴²⁴ Uz to, u određenim slučajevima mora sadržavati i naziv tijela čija je prethodna suglasnost ili prethodno mišljenje bitna pretpostavka za donošenje propisa.⁴²⁵

Nakon preambule slijedi naslov (naziv, ime) propisa. Naslov je sastavni dio identiteta svakog pravnog teksta jer javnosti pruža osnovne informacije o njegovu sadržaju i vrsti propisa, istovremeno pokazujući da je taj propis jedinstven i različit od ostalih.⁴²⁶ Iako naslov propisa formalno nema pravnu snagu niti se smatra njegovim normativnim dijelom, važno je da bude

⁴²¹ Borković, *Nomotehnika*, 72-73.

⁴²² Treba napomenuti da prilozi koji sadrže samo objašnjavajuće informacije ne bi trebali biti uključeni u propis, već takvi prilozi mogu biti eventualno uključeni uz obrazloženje propisa. Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 3.61.

⁴²³ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 213. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 34-35.

⁴²⁴ Čl. 5. st. 1. i 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁴²⁵ Čl. 5. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁴²⁶ Duprat i Xanthaki, „Legislative Drafting Techniques/Formal Legistics“, 116. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 126.

pažljivo osmišljen jer može imati značajnu ulogu u općem tumačenju sadržaja propisa.⁴²⁷ Prilikom izrade nacrt propisa oblikovanje naslova treba biti posljednji korak jer ovisi o sadržaju samog propisa.⁴²⁸ Općenito vrijedi pravilo da naslov treba biti kratak te se treba izraziti u jednoj rečenici, kako bi se što jednostavnije mogao zapamtiti i citirati, po mogućnosti bez kratica i bez znakova interpunkcije, s time da je važno da odražava sadržaj propisa.⁴²⁹ Također, u naslovu propisa ne treba dodavati u zagradama objašnjenja ili ključne riječi koje označavaju pravno područje koje se uređuje. Praktično gledano, za izradu naslova potrebne su barem tri riječi, npr. zakon o radu, zakon o koncesijama, zakon o lovstvu itd., iako mogu postojati izuzeci. Moguće je da je naslov sastavljen na način da prva riječ označava predmet sadržaja, a druga vrstu propisa, npr. obiteljski zakon, kazneni zakon, pomorski zakonik i sl. U ovim primjerima naslov je sadržan samo u dvije riječi.⁴³⁰ U Njemačkoj primjerice postoji praksa da propis sadrži i skraćeni naslov, koji se sastoji od jednog ili više ključnih pojmova i podatka o vrsti propisa. Takav skraćeni naslov služi za njegovo citiranje, a navodi se na kraju punog naslova propisa u zagradi.⁴³¹ Ipak treba istaknuti da se ova mogućnost korištenja skraćenog naslova iznimno koristi.⁴³² Također, u Njemačkoj, kao i u Sloveniji, pravilo

⁴²⁷ Borković, *Nomotehnika*, 78. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 128. U pravilu, budući da naslov propisa nema normativni karakter, o njemu se ne raspravlja u predstavničkom tijelu, osim ako je podnesen amandman na sam naslov. Vidi: čl. 125. st. 4. Poslovnika državnog zbora Republike Slovenije (Poslovnik državnog zbora (PoDZ-1), Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečišćeno besedilo, 105/10., 80/13., 38/17., 46/20., 105/21. – odl. US, 111/21., 58/23. in 35/24.). Suprotno tome, u njemačkom zakonodavnom postupku ipak je predviđena rasprava i o naslovu propisa čime se potvrđuje njegova važnost u okviru normativnog procesa. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 195.

⁴²⁸ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 195.

⁴²⁹ Borković, *Nomotehnika*, 77. U pogledu naslova akata koji se donose na razini EU-a vrijede ista opća pravila kao i za naslove nacionalnih propisa. Naslov akta EU-a sadrži naznaku vrste akta (uredba, direktiva ili odluka, prema potrebi „provedbena“ ili „delegirana“), skraćenicu zajednice o kojoj je riječ u zagradi („EU“, „Euratom“, u starijim pravnim aktima i „EEZ“ i „EZ“), godinu i redni broj akta, naziv institucije ili institucija koje su donijele akt, datum donošenja te sažeti opis predmeta akta.

⁴³⁰ Borković, *Nomotehnika*, 77-78.

⁴³¹ Primjerice u Njemačkoj se u skraćenom naslovu ne ponavljaju ključne riječi punog naslova, već se sadržaj zakona sažima drugom riječju. Npr. skraćeni naslov Zakona o zaštiti od ugrožavanja sigurnosti Savezne Republike Njemačke širenjem visokokvalitetnih podataka daljinskog istraživanja Zemlje (njem. *Gesetz zum Schutz vor Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch das Verbreiten von hochwertigen Erdfernerkundungsdaten* glasi: Zakon o sigurnosti satelitskih podataka (njme. *Satellitendatensicherheitsgesetz*). Mana njemačke prakse izrade skraćenog naslova jest ta što veza punog naslova i skraćenog naslova propisa ponekad više nije lako prepoznatljiva. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 197-198.

⁴³² Opći akti Unije prema potrebi također mogu imati skraćeni naslov, koji ne može zamijeniti puni naslov prilikom citiranja. Vidi npr. Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama), SL L 201, 31.7.2002. Iako je moguće da akti imaju i skraćeni naslov, u Zajedničkom praktičnom vodiču za izradu zakonodavstva EU-a istaknuto je da se time ugrožava preciznost i dosljednost pravnih akata Unije. Stoga, ova bi se metoda trebala upotrebljavati samo u posebnim slučajevima, ako se time adresatima znatno olakšava razumijevanje sadržaja akta. Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 24-26.

je da se u naslovu propisa odmah određuje i njegova službena kratica u zagradi.⁴³³ Međutim, treba naglasiti da se kratica ne smije koristiti prilikom citiranja propisa niti u samom tekstu propisa. Kratica je od značaja prije svega kod pretrage u bazi podataka, u stručnoj literaturi i za razumijevanje u stručnim krugovima ili među laicima na koje se propis odnosi.⁴³⁴

Nadalje, propis može imati pregled sadržaja (eng. *table of contents*), koji služi adresatima za lakše snalaženje u strukturi propisa.⁴³⁵ Osim toga, pregled sadržaja može biti koristan i za osobe koje sudjeluju u izradi nacrtu propisa jer može ukazati na eventualne nedostatke u strukturi i sustavnosti propisa, što omogućuje pravovremene ispravke i poboljšanja.⁴³⁶

Nakon naslova propisa, odnosno pregleda sadržaja, ako ga propis ima, slijede uvodne odredbe (koje se često nazivaju i opće odredbe). U uvodnim odredbama uređuju se važna pitanja od zajedničkog značaja za cijeli propis. Uvodne ili opće odredbe mogu propisivati, primjerice, predmet uređenja propisa, usklađivanje propisa s pravnim poretkom EU-a, izuzeća od primjene propisa, temeljna načela propisa, definiranje pojmova i sl. Predmet uređenja propisa u pravilu se utvrđuje u prvom članku. Njime se obuhvaća isključivo ona pravna materija koja se tim propisom uređuje pretežito i na sustavan način. Ovdje je važno istaknuti da se pojedinačne pravne materije koje se propisom uređuju djelomično i koje su pretežito uređene nekim drugim propisom ne navode u odredbi o određivanju predmeta. Određivanje predmeta propisa korisno je jer, osim što sadržajno nadopunjuje njegov naziv, ukazuje na temeljne pravno-političke ciljeve njegova donošenja, određuje pravno područje njegove primjene, mjesto koje zauzima unutar pravnog sustava te njegov odnos prema drugim propisima.⁴³⁷ Nadalje, prilikom usklađivanja propisa s pravnim poretkom EU-a, u pravilu se u drugom članku propisa navode precizno svi relevantni pravni akti Unije s kojima

⁴³³ Vidi, primjerice, njemački Zakon o prekršajima (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – OWiG*). Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 199. U Sloveniji zakonodavno-pravna služba slovenskog parlamenta određuje službenu kraticu za podneseni prijedlog zakona, koja se sukladno Odluci o određivanju kratice akata (*Odlok o določanju kratice aktov, Uradni list RS, št. 57/95.*) objavljuje zajedno sa zakonom u službenom listu, odmah nakon naslova zakona u zagradi. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, str. 40-41.

⁴³⁴ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 41-40.

⁴³⁵ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 7. Primjerice, u Njemačkoj svaki opsežan propis treba imati pregled sadržaja nakon uvodnog dijela. To se osobito odnosi na propise koji se osim podjele na paragrafe dijele na veće cjeline (odjeljke, poglavlja ili dijelove). Tako pregled sadržaja olakšava korisnicima da brzo pronađu relevantne dijelove propisa. Kod kratkih i jednostavno strukturiranih propisa (koji imaju do otprilike 20 paragrafa), pregled sadržaja nije potreban. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 200. U Nizozemskoj također propisi mogu imati pregled sadržaja, ali se on dodaje tek prilikom njihove objave u službenom glasilu, tj. nakon što je propis već donesen. Vidi: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.30.

⁴³⁶ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 200.

⁴³⁷ Livaja i Miltoć, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 10. i Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredbi, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 249-250.

je nacionalni propis usklađen, odnosno koji se njime preuzimaju ili provode.⁴³⁸ Ograničenja i izuzeća u primjeni propisa u općim ili uvodnim odredbama mogu se propisati s obzirom na njegov predmet, krug adresata i teritorijalno važenje, pri čemu je u određenim slučajevima opravdano izuzeti pojedine pravne materije iz djelokruga propisa,⁴³⁹ isključiti određene adresate⁴⁴⁰ ili ograničiti njegovu primjenu samo na određeno područje.⁴⁴¹ Naposljetku, temeljna načela propisa služe kao osnova za tumačenje i primjenu njegovih ostalih odredbi. Načela su sadržana samo u općim propisima (*lex generalis*) koji na općoj razini uređuju neko cjelovito pravno područje.⁴⁴² Nadalje, u općim i uvodnim odredbama nerijetko su definirani pojmovi koji se koriste u propisu. Navođenje i objašnjenje pojmova može se pojaviti u svim vrstama propisa, ali je faktički najčešće u zakonima.⁴⁴³ Općenito je pravilo da značenje pojmova koji se koriste u tekstu propisa treba odgovarati njihovom značenju u svakodnevnom ili stručnom jeziku.⁴⁴⁴ Međutim, ponekad je potrebno radi sažetosti, jasnoće i preciznosti propisa dati definicije pojmova koji se u propisu

⁴³⁸ Vidi npr. „Ovim Zakonom osigurava se provedba sljedećih akata Europske unije: 1. Uredba (EZ) br. 391/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o zajedničkim pravilima i normama za organizacije koje obavljaju pregled i nadzor brodova (preinačena) (Tekst značajan za EGP) (SL L 131, 28. 5. 2009.), 2. Uredba (EU) 2015/757 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o praćenju emisija ugljikova dioksida iz pomorskog prometa, izvješćivanju o njima i njihovoj verifikaciji te o izmjeni Direktive 2009/16/EZ (Tekst značajan za EGP) (SL L 123, 19. 5. 2015.), u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 2015/757, 3. Uredba (EU) br. 1257/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o recikliranju brodova i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1013/2006 i Direktive 2009/16/EZ (Tekst značajan za EGP) (SL L 330, 10. 12. 2013.), u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 1257/2013.“ Čl. 1.a Zakona o Hrvatskom registru brodova, Narodne novine, br. 81/96., 76/13., 62/20.

⁴³⁹ Primjer opće odredbe kojom se izuzimaju od primjene određene pravne materije obuhvaćene predmetom propisa je čl. 2. Pravilnika o zaštiti na radu za mjesta rada, Narodne novine, br. 105/22., koji glasi: „Odredbe ovoga Pravilnika ne primjenjuju se na: 1. transportna sredstva izvan kruga poslodavca, ili mjesta rada unutar transportnih sredstava, 2. privremena radilišta, 3. istraživanje i iskorištavanje mineralnih sirovina, 4. ribarske brodove, 5. polja, šume i druga zemljišta koja pripadaju poslodavcu, a nalaze se izvan kruga poslodavca gdje se nalaze građevine“

⁴⁴⁰ Propis može biti upućen svim osobama (npr., Kazneni zakon) ili samo određenoj skupini osoba (npr., Zakon o državnim službenicima). Također, u nekim propisima određeni adresati su izrijekom isključeni od primjene propisa, kao što je to, primjerice, u Zakonu u udrugama, koji u čl. 1. st. 2. propisuje: „Odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na političke stranke, vjerske zajednice, sindikate i udruge poslodavaca“. Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 297-298.

⁴⁴¹ Propisi se u pravilu primjenjuju na sve pravne subjekte (fizičke i pravne osobe) unutar određenog teritorija. Tako se zakoni primjenjuju na cjelokupnom državnom području, a iznimno, ako postoje opravdani razlozi, može se ograničiti teritorijalno važenje propisa na određeni dio državnog teritorija. Vidi npr. čl. 1. st. 2. Pomorskog zakonika, Narodne novine, br. 181/04., 76/07., 146/08., 61/11., 56/13., 26/15., 17/19., koji glasi: „Ako ovim Zakonikom nije drugačije određeno, njegove se odredbe primjenjuju na plovne objekte koji se nalaze ili plove unutarnjim morskim vodama, teritorijalnim morem Republike Hrvatske.“ Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 299-302.

⁴⁴² Milotić, Peranić, *Nomotehnika*, str. 272 i Komentar, str. 14.

⁴⁴³ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 16.

⁴⁴⁴ Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 41-42.

koriste.⁴⁴⁵ U pravilu definiranje pojmova služi kako bi se izbjeglo ponavljanje dugih izraza i kako bi se eliminirala dvosmislenost u slučaju kada definirani pojam ima uže ili šire značenje od onog koje mu se uobičajeno pridaje ili onog koje mu je dano u rječniku.⁴⁴⁶ Također, definicije se koriste kada se propisom uređuje neka stručna tematika. Naime, kako bi se osiguralo ispravno razumijevanje korištenih stručnih pojmova od strane čitatelja propisa, uključujući i pravnike koji nisu upoznati s njihovim značenjem, zakonodavac uvodi njihove definicije u samom tekstu propisa.⁴⁴⁷ Ponekad i pojmovi čije je značenje samo po sebi jasno zahtijevaju daljnju definiciju s pravnog gledišta (pr. pojmovi „službenik“ i „zgrada“). Naposljetku, korisno je da propis sadrži definicije i onda kada zakonodavac uvodi novi pojam koji nije prethodno definiran i čije značenje nije poznato.

Nakon uvodnih, tj. općih odredbi slijedi središnji (glavni) dio propisa, koji je najopsežniji, budući da se njime reguliraju odnosi koji su predmet normiranja. Kvaliteta izrade propisa najjasnije se očituje upravo u njegovu središnjem dijelu, gdje dolaze do izražaja različite metode normiranja.⁴⁴⁸ Prava i obveze subjekata nekog pravnog odnosa sadržana u odredbama središnjeg dijela propisa moraju biti jasno i nedvosmisleno propisana, odnosno ne smiju ostavljati nikakve dvojbe ili nedorečenosti.⁴⁴⁹ U protivnom, takve odredbe mogu otežati primjenu propisa, uslijed čega može doći do nejasnoća i pravnih sporova. Središnji dio propisa nema tipičnu ili unaprijed zadanu strukturu i sadržaj. Prilikom izrade središnjeg dijela propisa treba voditi računa o tome da pravne odredbe budu jasno, logično i pregledno raspoređene. Sadržaj i struktura središnjeg dijela

⁴⁴⁵ Razvijajući Aristotelove ideje, skolastici su razlikovali stvarne i nominalne definicije. Stvarne definicije opisuju ili pokušavaju obuhvatiti bit ili prirodu stvari (*quid rei*), dok nominalne definicije pojašnjavaju značenje jezičnog znaka (*quid nominis*). Nominalne definicije opisuju kako se neki pojam koristi u jeziku, bez obzira na njegovu stvarnu prirodu ili suštinu. Stvarna definicija je izjava o bitnim karakteristikama nekog entiteta, primjerice, definiranje čovjeka kao racionalnog bića ili stolice kao odvojenog pokretnog sjedala za jednu osobu. S druge strane, nominalna definicija jednostavno uvodi alternativu ili notaciju za određeni jezični izraz. Carl Gustav Hempel, *Fundamentals of Concept Formation in Empirical Science* (Chicago: University of Chicago Press, 1952.), 2. Unutar nominalnih definicija, razlikujemo leksičke definicije (*quid verbis*) i stipulativne definicije (*quid conventions*). Leksičke definicije nastoje utvrditi značenje određenog jezičnog izraza, kao što je objašnjeno u rječnicima koji se usredotočuju na jezične upotrebe zajednice govornika. S druge strane, stipulativne definicije uspostavljaju određeno značenje za neki izraz na temelju odluke izrađivača, često nadilazeći rječničke definicije i uobičajenu jezičnu upotrebu. Stipulativne definicije česte su u propisima. Njima se određenoj riječi, frazi ili simbolu izričito dodjeljuje značenje koje se zatim mora dosljedno primjenjivati u cijelom propisu ili njegovim dijelovima. Hernández Ramos i Heydt, „Legislative Language and Style“, 133.

⁴⁴⁶ Hernández Ramos i Heydt, „Legislative Language and Style“, 133.

⁴⁴⁷ Giuliana Elena Garzone, „Scientific Knowledge and Legislative Drafting: Focus on Surrogacy Laws“, *Lingue Culture Mediazioni - Languages Cultures Mediation (LCM Journal)* 5, br. 1 (2018): 15., <https://doi.org/10.7358/lcm-2018-001-garz>.

⁴⁴⁸ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 42.

⁴⁴⁹ Čl. 16. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

propisa prilagođava se potrebama, naravi i cilju konkretnog propisa, stoga je nemoguće u cjelini precizirati taj dio propisa.⁴⁵⁰ Ipak, postoji općenito pravilo da uvijek ono što je važnije treba biti prije onog manje važnog. Također, materijalne odredbe trebaju biti navedene prije postupovnih odredbi, pravila trebaju biti navedena prije iznimaka, a obveze prije sankcija.⁴⁵¹

Nadalje, propis može imati kaznene i prekršajne odredbe koje imaju za cilj osigurati učinkovitu primjenu propisa u praksi.⁴⁵² Ovim se odredbama propisuju sankcije za subjekte čije bi djelovanje ili propuštanje bilo u suprotnosti s pravnim normama u propisu.⁴⁵³ Opravdanost propisivanja kaznenih i prekršajnih odredbi, da bi se ostvarili ciljevi propisa, predstavlja osjetljivo pitanje, budući da to podrazumijeva zadiranje države u osobna prava i slobode pojedinaca.⁴⁵⁴ Prilikom propisivanja kaznenih i prekršajnih odredbi treba se voditi ustavnim načelom razmjernosti, sukladno kojem „svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“. ⁴⁵⁵ To znači da kažnjavanje za kaznena djela i prekršaje treba biti posljednja mjera koju bi država trebala primijeniti prema pojedincima koji postupaju protupravno. Kadgod je neko protupravno ponašanje moguće otkloniti kojim blažim sredstvom, izvan područja kaznenog ili prekršajnog prava, treba se suzdržati od normiranja

⁴⁵⁰ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 20.-21.

⁴⁵¹ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 200-201.

⁴⁵² Iako vrijedi opće pravilo da se kaznena djela i kaznene sankcije propisuju kaznenim zakonom, ona se iznimno mogu propisivati i drugim zakonima, što je doduše rijetkost. Vidi npr., čl. 19. Zakona o nadzoru robe s dvojnomo namjenom i čl. 55. Zakona o ljekarništvo. U Sloveniji takvih primjera zakona nema, iako je načelno dopušteno propisivati kaznena djela i sankcije i drugim zakonima osim kaznenim zakonom.

⁴⁵³ Borković, *Nomotehnika*, 81. Kada se govori o kaznenim i prekršajnim odredbama misli se na one propise koji tek u manjem opsegu sadrže neke odredbe kaznenog ili prekršajnog prava uređujući ih kao sporednu pravnu materiju, a takvi propisi u najvećem broju pripadaju području upravnog prava. Dakle, ovdje se ne razmatraju propisi čiji je glavni predmet uređenja materijalno kazneno ili prekršajno pravo, već oni propisi koji sporedno uređuju kazneno i prekršajno pravo. Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uređaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 312. Kaznene i prekršajne odredbe obično se normiraju tehnikom izdvajanja tih odredbi u posebnu cjelinu propisa gdje se propisuju sankcije za kršenje već utvrđenih odredbi, uz precizno upućivanje na te odredbe (stavak, podstavak, točku ili podtočku). Iako rijetko, u nekim situacijama opravdano je da kaznene i prekršajne odredbe nisu uređene i sabrane u posebnoj cjelini propisa, već su neposredno propisane u pojedinačnim člancima propisa koji određeno ponašanje zapovijedaju ili zabranjuju. To je prikladno za propise koji predviđaju velik broj prekršaja. Takav primjer je slovenski Zakon o pravilima cestovnog prometa (*Zakon o pravilih cestnega prometa (ZPrCP)*, *Uradni list RS*, št. 156/21 – uradno prečišćeno besedilo, 161/21 – popr. in 22/25.). Budući da je broj adresata ovog Zakona vrlo velik (izravno svi sudionici u prometu i svi izvršitelji ovog zakona), velik je i broj prekršaja u tekstu zakona, stoga je takva uređenost učinkovita i praktična. Budući da se izravno radi o području sigurnosti, još je važnije ne samo da tako uređen zakon omogućuje općenito upoznavanje s njim, već je u tom okviru obuhvaćen i (poželjan i važan) preventivno-odgojni učinak. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 48-49.

⁴⁵⁴ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 19. i Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uređaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 312-313.

⁴⁵⁵ Čl. 16. Ustava RH.

posebnih kaznenih i prekršajnih odredbi.⁴⁵⁶ Nadalje, Vuković i ističu da su sankcije u propisima opravdane jer „društvo nije toliko napredovalo da bi pravni subjekti sami, već na temelju svoje pravne svijesti, htjeli izvršiti pravne propise“.⁴⁵⁷ U skladu s načelom zakonitosti, kaznena djela i prekršaji moraju biti precizno, jasno i razumljivo propisani. Nedovoljna određenost opisa kaznenih djela i prekršaja može uzrokovati brojne dvojbe u primjeni propisa.⁴⁵⁸ Građani moraju biti u mogućnosti točno zaključiti iz odredbi u kojim slučajevima njihovo ponašanje može dovesti do primjene sankcija. Također, treba pažljivo odrediti sankcije, odnosno uzeti u obzir vrstu i visinu sankcije. Nikad ne treba pribjegavati težim kaznenim sankcijama ako se ciljevi propisa mogu ostvariti lakšim.⁴⁵⁹ U svakom pojedinom slučaju treba procijeniti je li sankcija primjerena težini povrede koju norma sadržava te cilju koji se želi postići kažnjavanjem počinitelja.

Nakon kaznenih i prekršajnih odredbi, na samom kraju propisa, nalaze se prijelazne i završne odredbe koje su zasebno izdvojene. Budući da se pravo mora prilagođavati društvenim promjenama, nerijetko dolazi do donošenja novih propisa ili izmjena i dopuna postojećih. Pritom, prijelazne i završne odredbe imaju temeljnu ulogu jer se njima rješava pitanje starog i novog propisa te se utvrđuje trenutak od kojeg novi propis stupa na snagu i trenutak u kojem se stari propis stavlja izvan snage. Zbog ovih razloga prijelazne i završne odredbe moraju biti izrađene s najvećom preciznošću kako bi se izbjegle bilo kakve nejasnoće koje bi mogle dovesti do različitih tumačenja u praksi i izazvati pravnu nesigurnost.

Prijelazne odredbe uređuju situacije koje su nastale za vrijeme važenja prethodnog propisa, a nisu bile razriješene do stupanja na snagu novog propisa.⁴⁶⁰ Primjerice, ako se novim propisom mijenja trajanje mandata članova nekog savjetodavnog tijela, treba odrediti hoće li se na postojeće mandate primijeniti novi propis ili će se oni dovršiti po prijašnjem propisu koji je stavljen izvan snage; ako se postupak izdavanja pojedine dozvole mijenja, treba odrediti primjenjuje li se novi postupak na zahtjeve koji su trenutno u obradi; ako su novim propisom propisani stroži sigurnosni standardi predviđeni za određenu kategoriju zgrada, treba urediti vrijede li ti novi standardi i za

⁴⁵⁶ Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 320.

⁴⁵⁷ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 148.

⁴⁵⁸ Europski sud za ljudska prava naglašava potrebu za jasnoćom i preciznošću pravnih tekstova. To osigurava da pojedinci mogu razumjeti koje su radnje kažnjive i koje pravne posljedice mogu očekivati od svojih postupaka. Vidi: ESLJP, *Malone protiv Ujedinjenog kraljevstva*, zahtjev br. 8691/79 od 2. kolovoza 1984.

⁴⁵⁹ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 132.

⁴⁶⁰ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 131.

postojeće zgrade i sl.⁴⁶¹ Sva ova pitanja uređuju se u prijelaznim odredbama koje čine sastavni dio onih propisa koji reguliraju materiju koja je već prije bila regulirana, ali na drugačiji način. Stoga, svaki propis koji uvodi novi pravni režim, različit od onog koji je vrijedio prije njegova stupanja na snagu, mora imati prijelazne odredbe.⁴⁶² Prijelaznim odredbama može se u cijelosti ili djelomično propisati primjena starih pravila na postojeće situacije, ali moguće je urediti i da novi propis produži ili prizna (u cijelosti ili djelomično) valjanost određenih činjenica ili radnji koje su se dogodile pod starim pravilima, primjenjujući ih u skladu s pravilima u novom pravnom režimu. Također, prijelaznim odredbama može se propisati primjena novog pravnog režima na postojeće situacije, a postoji i mogućnost da prijelazne odredbe uvedu pravila koja nisu ni stara ni nova, već posebna prijelazna pravila koja se primjenjuju samo u određenom prijelaznom razdoblju. Prijelazne odredbe su privremenog karaktera, budući da se one odnose na određene situacije, koje kada prestanu postojati u praksi, ne zahtijevaju više postojanje prijelaznih odredbi koje ih uređuju.⁴⁶³ Upravo iz toga razloga tehnički gledajući, prijelazne odredbe smještaju se na kraju propisa, jer ako bi bile smještene u glavnom dijelu propisa kada izgube svoju svrhu, nepotrebno bi opterećivale njegov sadržaj.

U načelu, na pravne situacije koje su nastale prije stupanja na snagu novog propisa primjenjuju se materijalne norme koje su vrijedile u trenutku njihova nastanka. Ipak, zakonodavac iznimno u prijelaznim odredbama može propisati da se i na pravne situacije nastale prije stupanja na snagu novog propisa primjenjuju nove materijalne norme. U takvim slučajevima otvara se pitanje usklađenosti s općim načelom zabrane retroaktivnog djelovanja propisa, sukladno kojem propis treba važiti ubuduće, tj. ne smije se primjenjivati na slučajeve koji su se dogodili prije njegova stupanja na snagu (povratno djelovanje).⁴⁶⁴ Ovdje je važno objasniti razliku između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti. Kod prave retroaktivnosti propis se odnosi na okončane

⁴⁶¹ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 439.

⁴⁶² Prijelazne odredbe nisu potrebne u onim propisima koji prvi put uređuju neku materiju. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike upozorava da se propis koji uvodi novi pravni režim, različit od onog koji je vrijedio prije njegova stupanja na snagu, a ne sadrži prijelazne odredbe, može staviti izvan snage zbog nepoštivanja načela pravne sigurnosti. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 34. Državni savjet Francuske Republike je istaknuo da donositelj propisa ima obvezu uspostaviti prijelazne mjere koje mogu biti potrebne iz razloga pravne sigurnosti kada se donosi nova regulativa. To posebno vrijedi kada nove pravne norme mogu neprihvatljivo narušiti trenutne ugovorne situacije koje su zakonito uspostavljene. Vidi: Conseil d'État, Assemblée, 24/03/2006, 288460, Publié au recueil Lebon.

⁴⁶³ Borković, *Nomotehnika*, 83. Vuković navode da prijelazne odredbe „odumiru“ i nemaju više značenja kada ne bude više slučajeva iz prethodnog režima. Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 131.

⁴⁶⁴ U gotovo svim pravnim sustavima vrijedi načelo *lex prospicit non respicit* (zakon „gleda“ naprijed, a ne natrag), tj. *nova constitutio futuris formam imponere debet, non praeteritis* (novi zakon treba oblikovati budućnost, a ne prošlost).

pravne situacije,⁴⁶⁵ dok se kod kvaziretroaktivnosti (ili prividne retroaktivnosti) propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti.⁴⁶⁶ Prava retroaktivnost može nanijeti veliku nepravdu pojedincu, budući da može dovesti do povrede stečenih prava određenih subjekata, što ugrožava pravnu sigurnost. Iz tog razloga prava retroaktivnost je načelno zabranjena u zakonodavstvima većine pravnih sustava. Samo iznimno može se dopustiti prava retroaktivnost pojedinih odredbi zakona, ako je njezino propisivanje utemeljeno na imperativnim razlozima zaštite javnog interesa te ako je uspostavljena ravnoteža između povrede stečenih prava proizišlih iz važećih zakona i razloga javnog interesa koji bi takvu povredu mogli opravdati. S druge strane, kvaziretroaktivnost može biti dopuštena u propisima, ako je to nužno za ostvarenje ciljeva propisa i ako ne dovodi do povrede legitimnih očekivanja pravnog subjekta.⁴⁶⁷ Međutim, retroaktivnost u bilo kojem obliku zabranjena je u području kaznenog prava.⁴⁶⁸ U kaznenom pravu retroaktivnost je jedino dozvoljena u situaciji kada se primjenjuje blaža kazna. To podrazumijeva da ako se novim zakonom uvode blaže sankcije, te blaže sankcije se retroaktivno mogu primjenjivati na slučajeve koji su se dogodili prije stupanja zakona na snagu.⁴⁶⁹

Za razliku od materijalnih normi koje se u pravilu primjenjuju na pravne situacije koje su nastale u vrijeme dok su te norme bile na snazi, postupovne norme primjenjuju se sukladno načelu

⁴⁶⁵ Sukladno Priručniku za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, pod okončanim pravnim situacijama ne ubrajaju se samo oni pravni odnosi kod kojih su već nastupile posljedice predviđene propisom, već i oni pravni odnosi koji su u prošlosti ispunili pretpostavke nekog do tada važećeg pravnog propisa te i dalje mogu tražiti predviđene pravne posljedice. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 299.

⁴⁶⁶ Razliku između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti istaknuo je i Ustavni sud RH. Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-455/2015 od 4. travnja 2017.

⁴⁶⁷ Do povrede legitimnih očekivanja dolazi kada je pravni subjekt razumno mogao očekivati da će njegov pravni položaj ostati nepromijenjen. Inga Vezmar Barlek, „Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 31, br. 1 (2011): 572., <https://hrcak.srce.hr/82247>. i Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, 149-150. Đerđa navodi da se podrijetlo načela zaštite legitimnih očekivanja povezuje s Kantovom zaštitom razumnih očekivanja građana kao zahtjeva na kojemu se zasnivaju odnosi pojedinaca u zajednici. Dario Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 1 (2013): 84., <https://hrcak.srce.hr/116273>.

⁴⁶⁸ Načelo *nullum crimen, nulla poena sine lege* (nema kaznenog djela ni kazne bez zakona) je toliko široko prihvaćeno da se može opisati kao opće načelo prava, tj. načelo zajedničko svim razvijenim pravnim sustavima i samo po sebi izvorom međunarodnog prava. Ovo načelo je utvrđeno u čl. 7. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17. Također, Sud EU-a istaknuo je da zabrana retroaktivnog učinka kaznenih odredbi predstavlja načelo koje je zajedničko svim pravnim porecima država članica, utvrđeno u članku 7. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Vidi: Presuda od 10. srpnja 1984., *Regina protiv Kent Kirk*, C - 63/83, EU:C:1984:255.

⁴⁶⁹ Primjerice, dopuštenost retroaktivne primjene blažih sankcija u području kaznenog prava potvrdio je Ustavni savjet Francuske Republike u predmetu: Conseil constitutionnel, Décision n° 80-127 DC, Journal officiel du 22 janvier 1981, 308.

tempus regit actum, što znači da se nove postupovne odredbe primjenjuju odmah i na postupke koji su već započeli, ali još nisu pravomoćno okončani.⁴⁷⁰ Međutim, iako se postupovne norme primjenjuju trenutačno i na postupke koji su u tijeku, uvijek je nužno voditi računa da se time ne ukinu ili umanje postupovna prava pojedinog pravnog subjekta. Primjerice, u slučaju da stranci u trenutku stupanja na snagu propisa teče rok za poduzimanje neke postupovne radnje, a tim propisom se rok skraćuje, to će imati izravne štetne posljedice za stranku. Ovakve situacije mogu se izbjeći preciznijim uređenjem prijelaznog režima tako da se propišu iznimke od općeg pravila o dovršetku postupka, odnosno da se pojedinačna postupovna pitanja propišu specijalnim prijelaznim režimom.⁴⁷¹

Nadalje, izuzev određivanja pravnog režima koji će se primjenjivati na pravne situacije koje su nastale prije stupanja propisa na snagu, što je i glavni cilj prijelaznih odredbi, njima mogu biti uređena još neka specifična pitanja koja se zbog preglednosti propisa svrstavaju u prijelazne odredbe, iako zapravo nemaju njihov karakter. Tako primjerice, stupanje na snagu novog sistemskog zakona može sadržajno utjecati na posebne zakone i druge propise koji djelomično uređuju isto pravno pitanje, čime se otvara potreba za njihovim usklađivanjem s odredbama novog zakona. Sukladno Nomotehničkim smjernicama Republike Slovenije, u takvim slučajevima novi zakon mora u prijelaznim odredbama barem okvirno, uključujući vremenske rokove, predvidjeti usklađivanje drugih važećih propisa s njegovim odredbama, kao i način njihove primjene do trenutka njihove prilagodbe.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Materijalne norme usmjeravaju primarne društvene odnose, dok postupovne norme propisuju uvjete za valjanost poduzetih pravnih radnji. Visković, *Teorija države i prava*, 175. Primjerice, materijalnom normom, čl. 8. Zakona o hrvatskom državljanstvu, propisuju se pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi stranac stekao hrvatsko državljanstvo prirođenjem, dok je postupovnom normom, čl. 24. st. 3. do 5. Zakona o hrvatskom državljanstvu propisano kojem javnopravnom tijelu se podnosi zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem. Opće pravilo da se postupovne norme na postupke koji su u tijeku primjenjuju trenutačno, proizlazi i iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava i Suda EU (Vidi: ESLJP, Kozlica protiv Hrvatske, zahtjev br. 2918/03 od 2. studenog 2016. i Presuda od 1. srpnja 2004., *Ellinko Dimosio protiv Nikolaos Tsapalos i Konstatinos Diamantakis*, spojeni predmeti, C-361/02 i C-362/02, EU:C:2004:401).

⁴⁷¹ Livaja i Milotić, *Komentar Jedinstvenih nomotehnički pravila*, 27. i Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 334.

⁴⁷² Nomotehničke smjernice Republike Slovenije uzimaju za primjer Zakon o prekršajima (*Zakon o prekršajima (ZP-1)*) *Uradni list RS*, št. 29/11 – uradno prečišćeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24.). Naime, ovaj Zakon u većini svojih odredbi je sistemski zakon jer su samo u njemu propisane sankcije koje se mogu propisati za prekršaje. Međutim, Zakon o prekršajima ne određuje niti jedan prekršaj niti sankciju za njega, već se to u potpunosti propisuje u drugim propisima, koji prilikom toga moraju uzeti u obzir što Zakon o prekršajima određuje. Stoga, izmjene, a svakako novi Zakon o prekršajima otvara pitanje usklađenosti odredbi drugih propisa s novim zakonom. U takvim slučajevima novi zakon mora barem okvirno, uključujući i rokove, uređivati ili određivati njihovo usklađivanje, uključujući pitanja njihove primjene do usklađivanja. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 52., 57-58.

U završnim odredbama uređuju se stupanje novog propisa na snagu i njegova objava u službenom glasilu te stavljanje izvan snage ranijih propisa. Odredba o stupanju propisa na snagu uvijek je posljednja odredba u propisu, budući da se ona odnosi na cijeli propis. Svaki propis mora sadržavati odredbu o stupanju na snagu jer bi u suprotnom njegova primjena bila onemogućena, odnosno ne bi bilo jasno kada on počinje proizvoditi pravne učinke.⁴⁷³ Stupanju propisa na snagu uvijek prethodi njegova objava u službenom glasilu.⁴⁷⁴ Vremenski period između objave propisa u službenom glasilu i njegova stupanja na snagu predstavlja vakacijski rok (*vacatio legis*). U tom periodu adresati se mogu upoznati sa sadržajem novog propisa i prilagoditi svoje aktivnosti prije nego što propis stupi na snagu.⁴⁷⁵ Mogućnost upoznavanja adresata s propisom, prije nego što on stupi na snagu, sastavni je dio pravne države i načela zakonitosti.⁴⁷⁶

Vakacijsko razdoblje generalno ovisi o opsegu, složenosti i značaju pravne materije koja se uređuje propisom te o krugu adresata na koje se propis odnosi. Države u pravilu propisuju minimalno trajanje vakacijskog roka. Primjerice, u Austriji i Francuskoj propisan je dosta kratak vakacijski rok. Naime, u tim državama vrijedi opće pravilo da propis stupa na snagu već dan nakon njegove objave u službenom glasilu (od ponoći nakon objave). U Finskoj čak propis stupa na snagu danom objave, što nije uobičajeno, s obzirom da ne ostavlja dovoljno vremena da se adresati upoznaju s njegovim sadržajem. Ipak, s obzirom na to da prekratki vakacijski rokovi mogu

⁴⁷³ Borković, *Nomotehnika*, 45. EU direktive koje nisu upućene svim državama članicama i odluke u kojima je određeno kome su upućene nemaju dan stupanja na snagu nego proizvode učinke od priopćenja adresatima. Vidi čl. 297. st. 2. UFEU-a.

⁴⁷⁴ Posljednjih desetak godina propisi se sve češće objavljuju u službenom glasilu putem interneta, budući da je to jednostavan, brz i ekonomičan način informiranja građana o važećim propisima. Primjerice, Norveška je bila prva europska država koja je počela objavljivati propise na internetu, još 2001. godine. Od tada su i ostale europske države počele razvijati službena glasila u elektroničkom obliku, a vrhunac je bio kada je elektronička verzija službenog lista Europske unije postala pravno obvezujuća sredinom 2013. godine. U nekim državama, poput Italije, Grčke, Srbije i Slovačke, i tiskano i elektroničko izdanje službenog glasila imaju pravnu snagu. Međutim, sve je više država koje obvezujuću snagu priznaju isključivo elektroničkom obliku (npr., Austrija, Danska, Finska, Francuska i Švicarska). Pojedine države, poput Estonije, Francuske, Nizozemske, Poljske, Portugala i Slovenije, u potpunosti su ukinule tiskano izdanje te svoje propise objavljuju isključivo elektronički. Brojne države koje su se opredijelile za ovakav način objave propisa osigurale su dostupnost zakonodavstva onima koji nemaju pristup internetu, tako da su, primjerice, u javnim knjižnicama osigurali besplatan pristup online zakonodavstvu. Također, neke su države (pr. Nizozemska i Belgija) odredile mjesta na kojima pojedinci mogu dobiti papirnatu kopiju traženih službenih propisa za koje se trebaju platiti samo troškovi ispisa. Karl Irresberger i Anna Jasiak, "Publication", u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 170-172.

⁴⁷⁵ Objava propisa u službenom glasilu podrazumijeva da je propis svakom poznat te da se adresati mogu i trebaju ponašati sukladno propisu, budući da ne mogu tvrditi da ne poznaju pravo koje sadrži objavljen propis. Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 352.

⁴⁷⁶ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 113.

negativno utjecati na pravnu sigurnost adresata u najvećem broju država, ovaj je rok ipak nešto duži. Tako, primjerice, u Portugalu i Švicarskoj vrijedi opće pravilo da propis stupa na snagu pet dana od dana njegove objave u službenom glasilu. U Estoniji propisi stupaju na snagu deset dana od dana objave u službenom glasilu, u Njemačkoj i Poljskoj 14 dana, u Italiji i Sloveniji 15 dana, a u Slovačkoj i EU-u 20 dana od dana objave u službenom glasilu.⁴⁷⁷ U Norveškoj opći rok za stupanje na snagu propisa iznosi čak mjesec dana od dana njegove objave, a u Nizozemskoj je ovaj rok još duži te on ne može biti kraći od dva mjeseca, a ako se propis izravno odnosi na lokalnu vlast onda ne može biti kraći od tri mjeseca.⁴⁷⁸ Iako zakonodavci mogu propisati dulji vakacijski rok od minimalno propisanog, skraćivanje tog razdoblja dopušteno je samo iznimno i to uz postojanje osobito opravdanih razloga.⁴⁷⁹

Stupanje propisa na snagu može se odrediti na dva osnovna načina: propisivanjem roka koji počinje teći od dana objave u službenom glasilu ili propisivanjem točnog datuma stupanja na snagu.⁴⁸⁰ U oba slučaja propis stupa na snagu u 00:00 sati dan nakon završetka vakacijskog roka, pri čemu se dan objave u službenom glasilu ne uračunava u vakacijski rok. Iznimno, stupanje na snagu može se vezati uz nastup određenog događaja ili pravnog činjenja. Međutim, takve situacije

⁴⁷⁷ U EU-u se danom objave akta smatra dan kada je izdanje Službenog lista s tim aktom postalo dostupno javnosti na svim jezicima putem Ureda za publikacije. Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 69.

⁴⁷⁸ Irresberger i Jasiak, „Publication“, 178-179.

⁴⁷⁹ Primjerice, u Francuskoj zakon može stupiti na snagu istog dana kada je objavljen, odnosno odmah nakon objave. Vidi čl. 1. st. 2. francuskog Građanskog zakonika (Code civil, version en vigueur au 25 mars 1804., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/1804-03-25). S druge strane, u Sloveniji propis najranije može stupiti na snagu sljedeći dan nakon objave, što proizlazi iz ustavne odredbe da propis mora biti objavljen prije nego što stupa na snagu. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 114. U EU-u propis može stupiti na snagu prije dvadesetog dana od dana objave, ako je to opravdano razlozima praktičnosti i hitnosti. Međutim, potreba za kraćim vakacijskim rokom može biti opravdana samo u odnosu na uredbe. Pri tome je dopušteno da uredba stupa na snagu najranije trećeg dana od dana objave, ako za to postoje razlozi hitnosti koje je potrebno provjeriti u svakom pojedinom slučaju. Iznimno je dopušteno i stupanje na snagu uredbe na dan objave, ali to mora biti opravdano prioritetnom potrebom koja je blisko povezana s prirodom uredbe, primjerice, radi izbjegavanja pravnih praznina ili sprječavanja špekulacija. U tom slučaju, u posebnoj uvodnoj izjavi moraju se navesti primjereni razlozi za hitnost, osim ako je riječ o već dobro poznatoj praksi (npr., u slučaju uredaba o utvrđivanju uvoznih carina ili izvoznih subvencija). Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 69.

⁴⁸⁰ U nekim su državama unaprijed propisani fiksni datumi za stupanje na snagu pojedinih propisa. Primjerice, u Nizozemskoj zakoni i propisi koje donosi vlada, na osnovi ovlasti dane zakonom, stupaju na snagu 1. siječanj ili 1. srpanja. Nadalje, pravilnici ministarstava u pravilu stupaju snagu 1. siječanj, 1. travanj, 1. srpanj ili 1. listopada. Iznimno, za propise u području obrazovanja fiksni datumi stupanja na snagu predviđeni su obzirom na početak školske, odnosno akademske godine. Tako zakoni i drugi propisi vlade koji se odnose na osnovno i srednje obrazovanje stupaju na snagu: 1. siječnja ili 1. kolovoza, a ministarski pravilnici 1. siječnja, 1. travnja, 1. kolovoza ili 1. listopada. S druge strane, zakoni i opće mjere uprave koji se odnose na visoko obrazovanje stupaju na snagu 1. siječnja ili 1. rujna, a ministarski pravilnici 1. siječnja, 1. travnja, 1. rujna ili 1. listopada. Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.17. Slično pravilo primjenjuje se i u Francuskoj gdje su predviđeni fiksni datumi za stupanje na snagu propisa koji se primjenjuju na poslovne subjekte. Tako ovi propisi moraju sadržavati odredbu koja propisuje njihovo stupanje na snagu na jedan od zajedničkih datuma stupanja na snagu - 1. siječnja, 1. travnja, 1. srpnja ili 1. listopada. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 434-435.

treba nastojati izbjeći jer mogu dovesti do pravne nesigurnosti i otežati precizno utvrđivanje trenutka početka važenja propisa.⁴⁸¹

Iako propis u pravilu stupa na snagu kao cjelina, za pojedine odredbe u određenim slučajevima, moguće je odrediti vremenski različito stupanje na snagu. U pravilu je dopušteno odgoditi stupanje na snagu pojedinih odredbi propisa, odnosno propisati da određene odredbe stupaju na snagu naknadno, nakon što je ostatak propisa već stupio na snagu. U nekim pravnim sustavima moguće je propisati i da pojedine odredbe stupe na snagu prije ostatka propisa. Tako je, primjerice, u Njemačkoj dopušteno da odredbe koje sadrže ovlaštenje za donošenje provedbenih propisa stupe na snagu ranije, čime se zakonodavcu omogućuje donošenje potrebnih podzakonskih akata na vrijeme, kako bi se ostatak zakona mogao učinkovito primjenjivati od dana svojeg formalnog stupanja na snagu.⁴⁸²

Nadalje, u nekim pravnim sustavima dopušteno je u završnim odredbama propisati različito vrijeme stupanja na snagu propisa u odnosu na vrijeme početka njegove primjene kako bi se osiguralo dovoljno razdoblje pripreme i prilagodbe za prijelaz na primjenu novog zakona, što uključuje, primjerice, organizacijske promjene, osnivanje tijela predviđenih novim zakonom, donošenje provedbenih propisa, tisak i izdavanje novih obrazaca te druge potrebne aktivnosti. U tom slučaju prethodni propis se primjenjuje do početka primjene novog propisa, iako prestaje važiti kada novi propis stupi na snagu. Time zapravo novi propis određuje razdoblje tijekom kojeg će se prethodni propis i dalje primjenjivati, a novi propis će već biti na snazi, iako se neće primjenjivati. To zapravo znači da je takav novi propis jednim dijelom primjenjiv, ali ne na adresate kojima je izravno namijenjen.⁴⁸³ Primjerice, takva praksa je dopuštena u slovenskim zakonima i u pravnim

⁴⁸¹ Primjerice, poznati su slučajevi gdje je važenje nekog propisa bilo vezano uz početak ili završetak rata, pojavu zarazne bolesti, nastanak izvanrednih okolnosti, početak školske godine, početak važenja (ili primjene) međunarodnog ugovora ili nekog drugog propisa. Vezanje važenja propisa za neki događaj ili pravno činjenje ima značenje uvjeta (*condition*). Uvjet je u pravu buduća nesigurna okolnost o kojoj ovisi nastanak ili prestanak određenog pravnog odnosa, a uvjetno određivanje početka važenja propisa znači određenu nesigurnost. Stoga, upotrebljivost i pouzdanost određivanja početka važenja propisa ovise o stupnju pouzdanosti nastanka takvog događaja ili pravnog činjenja i o prethodnoj vremenskoj odredivosti, odnosno predvidljivosti nastanka okolnosti (događaja ili pravnog činjenja). Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 101., Borković, *Nomotehnika*, 49. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 114-115.

⁴⁸² Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 117. Zanimljivo je spomenuti da se u Ujedinjenom kraljevstvu provedbeni propis može donijeti već od trenutka donošenja zakona, ne čekajući da on stupi na snagu (tzv. anticipativno izvršavanje ovlasti). Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 355.

⁴⁸³ Primjerice, ako je na snagu stupio novi zakon koji se odnosi na promet na cestama, a njegova primjena je utvrđena kasnije, takav zakon još nije primjenjiv na vozače, ali je primjenjiv na ministra, koji mora donijeti pravilnik kojim treba specificirati oblik i sadržaj novog obrasca vozačke dozvole predviđenog novim zakonom.

aktima EU-a.⁴⁸⁴ Važno je istaknuti da, ako su stupanje na snagu i početak primjene propisa odvojeni, odredba o početku primjene propisa nikada ne smije biti povezana s danom objave propisa u službenom glasilu, već s danom njegova stupanja na snagu.⁴⁸⁵

Kao što je ranije istaknuto, svaki propis mora sadržavati odredbu o stupanju na snagu. Nasuprot tome, prestanak važenja, tj. stavljanje izvan snage propisa u pravilu se ne određuje unaprijed, već propisi ostaju na snazi dok ih ne zamijeni novi propis ili dok se izričito ne ukinu. Općenito se smatra da propisi važe „trajno“, odnosno na neodređeno vrijeme, zbog čega većina propisa ne sadrži odredbu o unaprijed određenom trenutku stavljanju propisa izvan snage. To ima veliki značaj za pravnu državu, budući da propisi s važenjem bez vremenskog ograničenja doprinose stabilnosti pravnog sustava i jačaju povjerenje u pravo kod adresata. Ipak, u određenim je slučajevima moguće unaprijed predvidjeti trenutak stavljanja propisa izvan snage u cijelosti ili pojedine njegove odredbe klauzulom o stavljanju propisa izvan snage (eng. *sunset clause*).⁴⁸⁶ Po isteku roka predviđenog ovom klauzulom, propis ili njegova pojedinačna odredba automatski se stavlja izvan snage, osim ako se u praksi utvrdi potreba za produženjem primjene predmetnog propisa.⁴⁸⁷ Klauzule o stavljanju propisa izvan snage često se primjenjuju u situacijama koje zahtijevaju privremeno pravno uređenje izvanrednih okolnosti.⁴⁸⁸ Osim toga, koriste se i kao alat za smanjenje prekomjernog regulatornog opterećenja, osiguravajući da propisi ostanu relevantni i

⁴⁸⁴ Propisivanje početka primjene općeg akta EU-a nakon njegova stupanja na snagu najčešće je potrebno kako bi se omogućilo da se odmah osnuju nova tijela predviđena određenom uredbom te kako bi se Komisiji omogućilo donošenje provedbenih mjera u vezi s kojima se ta nova tijela moraju savjetovati. Pritom, ako se pokaže potrebnim primjenu određenog dijela uredbe odgoditi do određenog datuma nakon njezina stupanja na snagu, u tekstu uredbe mora se precizno navesti o kojim je odredbama riječ. Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a priručnik, 70.

⁴⁸⁵ Odredba kojom se odgađa primjena propisa na određeno vrijeme nakon njegova stupanja na snagu može glasiti primjerice: „Ovaj zakon stupa na snagu petnaestog dana od objave u Službenom listu Republike Slovenije, a primjenjuje se šezdeseti dan od stupanja na snagu ovog zakona.“ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 59.

⁴⁸⁶ Naziv "*sunset clause*" koristi se zato što se propis „spušta“ ili „zalazi“ s pravnog horizonta, slično kao što sunce zalazi na kraju dana. Naziv "*sunset clause*" prvenstveno je metafora koja koristi slikoviti jezik kako bi se opisao proces prestanka važenja zakona ili mjere nakon određenog vremenskog razdoblja ili uvjeta.

⁴⁸⁷ Ranchordás, „Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?“, 30. i Kristen Underhill i Ian Ayres, "Sunsets Are for Suckers: An Experimental Test of Sunset Clauses," *Harvard Journal on Legislation* 59, br. 1 (2022): 101-144., https://journals.law.harvard.edu/jol/wp-content/uploads/sites/86/2022/03/103_Underhill_Ayres.pdf.

⁴⁸⁸ Vremensko ograničenje propisa propisuje se kada se može predvidjeti da će potreba za uređivanjem određenog pravnog pitanja postojati samo privremeno. U pravilu se radi o propisima koji imaju za cilj hitnu i jednokratnu pomoć. Primjerice, nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine SAD je donio Patriotski zakon (*USA PATRIOT Act*), kojim su policijskim snagama dodijeljene proširene ovlasti za prevenciju terorističkih napada. Ovaj zakon je sadržavao klauzulu o stavljanju izvan snage njegovih određenih dijelova kako bi se ograničilo trajanje mjera koje ograničavaju temeljna prava na određeno vrijeme, u ovom slučaju na pet godina. Međutim, mnoge od tih odredbi su kasnije produžene ili učinjene trajnim kroz dodatno zakonodavstvo.

djelotvorni.⁴⁸⁹ Ipak, najčešća primjena ovih klauzula odnosi se na eksperimentalno zakonodavstvo, kada unaprijed nije moguće procijeniti hoće li učinci propisa biti usklađeni s postavljenim ciljevima.⁴⁹⁰ Klauzula o stavljanju propisa izvan snage u pravilu je sadržana u posljednjoj odredbi propisa, zajedno sa stupanjem na snagu, a njome se navodi konkretan datum kada će se propis staviti izvan snage.⁴⁹¹ Ako se kod propisa koji sadrže klauzulu o stavljanju izvan snage ispostavi da potreba za regulacijom postoji i dalje, onda se vremensko ograničenje propisa može produžiti ili u cijelosti ukinuti.⁴⁹² S pozitivističkog stajališta, primjena klauzula o stavljanju propisa izvan snage može dovesti u pitanje pravnu sigurnost. Međutim, Ranchordás ističe kako ove klauzule daju fleksibilnost i dinamiku načelu pravne sigurnosti, što je nužno u današnjem društvu. Naime, u slučaju trajnog zakonodavstva zakonodavac može u bilo kojem trenutku izmijeniti postojeći zakon. S druge strane, kod klauzula o stavljanju izvan snage ne očekuju se iznenadne izmjene prije datuma isteka važenja propisa. U tom svjetlu, načelo pravne sigurnosti nije ugroženo, već se podupire klauzulom o stavljanju propisa izvan snage, budući da ove klauzule mogu djelovati kao rješenje za sprječavanje naglih i neopravdanih izmjena propisa.

Osim slučajeva kada je vremensko trajanje propisa utvrđeno klauzulom o stavljanju izvan snage, često se događa da je trajanje propisa unaprijed vremenski ograničeno zbog njegove specifične svrhe, značenja ili sadržaja. Drugim riječima, to su propisi kod kojih vremensko ograničenje proizlazi iz njihove same prirode. To su, primjerice, zakoni o izvršavanju državnog proračuna za jednu godinu ili zakoni o popisu stanovništva, koji se provodi određene godine. Ovi

⁴⁸⁹ Primjerice, u Njemačkoj i Nizozemskoj klauzule o stavljanju izvan snage sastavni su dio strategije za smanjenje pretjerane birokracije i regulatornog opterećenja privatnog sektora. U Nizozemskoj je Vijeće gospodarskih savjetnika podnijelo izvješće parlamentu u kojem je predložilo da svi novi propisi trebaju uključivati klauzulu o ograničenju roka trajanja. Ova ideja je bila zasnovana na nastojanju da se osigura periodična revizija propisa kako bi se uklonile zastarjele ili nepotrebne regulacije. Međutim, ovaj prijedlog je odbijen jer bi preveliki broj klauzula o ograničenju roka mogao biti kontraproduktivan. Također, u Njemačkoj se klauzule o ograničenju roka, tj. klauzule o stavljanju izvan snage, koriste za rješavanje pretjerane birokracije. One su pomogle u okončanju nepotrebnih politika i regulacija koje više nisu imale svrhu. U brojnim njemačkim pokrajinama ove klauzule su postale sastavni dio mnogih propisa, osiguravajući da se propisi redovito preispituju i ažuriraju prema potrebama društva i gospodarstva. Međutim, na saveznoj razini, klauzule o stavljanju izvan snage još uvijek se rijetko primjenjuju, što ukazuje na potrebu za daljnjim razmatranjem i potencijalnom primjenom ovog alata na nacionalnoj razini kako bi se povećala efikasnost regulacije. Ranchordás, "Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?", 32-33.

⁴⁹⁰ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 120.

⁴⁹¹ Formulacija kojom se unaprijed, uz određivanje stupanja propisa na snagu, određuje njegovo vremensko trajanje, može glasiti, primjerice, „Ovaj zakon stupa na snagu osmi dan od objave u Narodnim novinama i ostaje na snazi do 31. prosinca 2030. godine.“ Ako je stavljanje izvan snage predviđeno za prvi dan ili za posljednji dan nekog mjeseca ili godine, to se može formulirati na sljedeći način: „...stavlja se izvan snage dana...“. Ako se neki propis treba staviti van snage dana koji nije prvi ili posljednji dan nekog mjeseca ili godine, onda to treba formulirati na sljedeći način: „...stavlja se izvan snage sa istekom...“. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke iz 2008. godine, 139-140.

⁴⁹² Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke iz 2008. godine, 139-141.

propisi s vremenom gube svoje neposredno značenje i više se ne primjenjuju izravno. Međutim, unatoč tim okolnostima, oni formalno nisu prestali važiti.⁴⁹³ Stoga, u takvim bi slučajevima također već u propisu bilo korisno izričito odrediti njegovo stavljanje izvan snage.

U završnim odredbama propisa također se nalazi odredba o stavljanju izvan snage ranijih propisa kojima je uređena ista materija, ali na drugačiji način.⁴⁹⁴ Iako vrijedi opće pravilo da se kasnijim općim aktom derogira raniji (*lex posterior derogat legi priori*), u završnim odredbama izričito treba precizirati raniji pravni propis koji se stavlja izvan snage. To se čini tehnikom preciznog upućivanja tako da se navede puni naziv propisa koji se stavlja izvan snage, zajedno s oznakom službenog glasila u kojem je bio objavljen i kada.⁴⁹⁵ Ako bi novi propis koji regulira istu materiju stupio na snagu bez izričitog stavljanja izvan snage ranijeg, to bi predstavljalo ozbiljan propust u pripremi i uređivanju teksta propisa te bi ugrozilo pravnu sigurnost.⁴⁹⁶ Kako ne bi nastale pravne praznine, trenutak stavljanja izvan snage ranijeg propisa mora se podudarati s trenutkom stupanja na snagu novog propisa koji uređuje istu pravnu materiju.⁴⁹⁷ Propis se u pravilu stavlja izvan snage u cijelosti. Ipak, u iznimnim slučajevima, može se odlučiti da određene odredbe propisa prestanu važiti u različito vrijeme od ostatka propisa. Također, prilikom stavljanja izvan snage propisa treba uzeti u obzir i hijerarhiju propisa. Naime, u većini pravnih sustava vrijedi opće pravilo da se propis može staviti izvan snage samo propisom veće ili iste pravne snage.⁴⁹⁸

Prilikom utvrđivanja prestanka važenja propisa ne može se koristiti odredba kojom bi se propisalo stavljanje izvan snage svih propisa, odnosno pojedinih odredbi propisa koje su u

⁴⁹³ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 120. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 103.

⁴⁹⁴ Odredba o stavljanju izvan snage prethodnog propisa sastavni je dio završnih odredbi svih propisa, osim onih koji prvi put uređuju određenu materiju ili kada se radi o propisu kojim se mijenja ili dopunjuje neki drugi propis, budući da on nastavlja izazivati pravne učinke, ali s izmijenjenim sadržajem. Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredbi, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 341.

⁴⁹⁵ Borković, *Nomotehnika*, 51.

⁴⁹⁶ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 123.

⁴⁹⁷ Odredba kojom se ukida prethodni propis koji uređuje istu materiju glasi npr.: „Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 53/91. i 103/96.)“ Čl. 170. ZUP-a. Ako je primjena propisa različito uređena od stupanja na snagu, što je dopušteno u nekim državama, produžuje se primjena prethodnog propisa dok se novi propis ne počne primjenjivati. U tom slučaju prestanak važenja propisa određuje se uporabom vremenskih jedinica (dani, mjeseci ili godine). Vidi npr. odredbu „Sa danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju važiti Zakon o Javnoj agenciji za javne nabavke (Službeni list RS, br. 59/10), Uredba o provedbi javnih nabavki Agencije za javne nabavke (Službeni list RS, br. 3/11 i 104/11) i Odluka o osnivanju Javne agencije za javne nabavke Republike Slovenije (Službeni list RS, br. 86/10), a primjenjuju se do 30. lipnja 2012.“ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 60.

⁴⁹⁸ Primjerice, zakonom se može ukinuti drugi zakon, ali i neki podzakonski propis, kao što je pravilnik, dok se podzakonskim propisom ne može ukinuti zakon.

suprotnosti s propisom koji se donosi. Tako formulirana odredba je neprihvatljiva, budući da bi otežala primjenu novog propisa i ugrozila pravnu sigurnost.⁴⁹⁹ U stvarnosti ovakav pristup često odražava nedostatak poznavanja točnog stanja prava ili nepotpunu analizu istog, što ne obećava dobru primjenu budućeg pravila. Stoga, potrebno je obratiti posebnu pozornost pri sastavljanju teksta da se izričito opozovu one odredbe koje će novi tekst zamijeniti. Iako zamjena postojeće odredbe novom odredbom ima učinak opoziva bez potrebe da se to izričito navede, ne može biti prepušteno adresatima da samostalno utvrđuju što je, a što nije u suprotnosti s novim propisom.⁵⁰⁰ Naime, u pogledu važenja bilo kojeg propisa ili njegove pojedinačne odredbe pravni sustav i pravna sigurnost ne dopuštaju nikakvu nejasnoću te u pravnoj državi to nikada ne smije ovisiti o tumačenju.⁵⁰¹

Naposlijetku, prilikom stavljanja zakona izvan snage posebno se postavlja pitanje što se događa s podzakonskim propisima donesenim na temelju predmetnog zakona. Budući da stavljanjem zakona izvan snage prestaje pravni temelj za podzakonske propise, u završnim odredbama može se propisati i prestanak važenja tih podzakonskih propisa ili se pak može produžiti njihova daljnja primjena. Međutim, ako se ovo pitanje propusti urediti u završnim odredbama, u praksi postoje suprotstavljena stajališta. Naime, jedno od stajališta jest da stavljanjem izvan snage zakona koji služi kao pravna osnova za donošenje podzakonskih propisa prestaju važiti i ti podzakonski propisi, osim ako u prijelaznim i završnim odredbama novog zakona nije drugačije određeno. S druge strane, postoji i suprotno stajalište prema kojem podzakonski propisi ostaju na snazi bez obzira na to što je zakon na temelju kojeg su doneseni prestao važiti, ako su usklađeni s novim zakonom.⁵⁰²

⁴⁹⁹ Stavljanje zakona izvan snage formulacijom poput „u onoj mjeri u kojoj nije u suprotnosti s ovim zakonom“ nije dopušteno. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 122.

⁵⁰⁰ Čl. 21. st. 5. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵⁰¹ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 122.

⁵⁰² Primjerice, u Sloveniji ako se u završnim odredbama propusti izričito propisati da se podzakonski propis stavlja izvan snage, on se i dalje nastavlja primjenjivati. To se opravdava činjenicom da izostanak uređenja važenja podzakonskih propisa predstavlja propust u izradi propisa. Naime, moguće je da je redaktor zaboravio ili je bez pravne osnove svjesno propustio urediti pitanje prestanka važenja podzakonskih propisa. Iz tog razloga, samo na temelju pogreške redaktora, ne može se smatrati da podzakonski propis više nije važeći. Ovo stajalište dodatno se opravdava općim pravilom da u pravu, zbog pravne sigurnosti, načelno sve „greške“ važe, dok se pravno ne isprave na način propisan važećim pravnim sustavom. Međutim, iako bi podzakonski propis u toj situaciji trebao ostati na snazi, istovremeno bi bio nezakonit i u suprotnosti s ustavom, ako nije pravilno uređen prestanak njegova važenja nakon što je zakon stavljen izvan snage. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 125.

5.9. Analiza sadržajnih dijelova propisa u Hrvatskoj

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila uređuju sadržajne dijelove propisa u člancima 3. do 22. Preambula je uređena u članku 5. Pravila te ovisi o vrsti propisa koji se donosi. Ovim člankom propisano je da preambula sadrži naznaku pravne osnove za donošenje propisa, odnosno odredbe višeg propisa iz kojih proizlazi ovlaštenje za njegovo donošenje. Osim toga, preambula obvezno sadrži naziv tijela, odnosno ovlaštene osobe koja donosi propis, s navođenjem sjednice i datuma donošenja. Također, kada je tijelo, odnosno ovlaštena osoba za donošenje propisa dužna prethodno dobiti mišljenje ili suglasnost nekoga drugog tijela, preambula mora sadržavati i naziv tijela koje je dalo mišljenje, odnosno suglasnost za donošenje tog propisa, pri čemu nije dopušteno utvrđivati da dva tijela zajedno donose jedan propis. Naposljetku, posebno je važno naglasiti da se u preambuli ne smiju koristiti kratice ni skraćeni nazivi tijela, osoba ili propisa, čime se osigurava jasnoća i pravna preciznost teksta.⁵⁰³ Preambula ima značajnu ulogu osobito kod podzakonskih propisa, koji ujedno čine najveći dio pravnog sustava Republike Hrvatske. Budući da se podzakonski propisi mogu donijeti isključivo na temelju ovlaštenja sadržanog u višem hijerarhijskom aktu, ponajprije zakonu, preambula služi kao jamstvo zakonitosti i pravilnosti postupka donošenja podzakonskog propisa.

Naslov, odnosno naziv propisa, uređen je u članku 6. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila, sukladno kojem sadrži naznaku vrste propisa (zakon, uredba, pravilnik, statut itd.) i predmet uređenja kojim se identificira sadržaj koji se propisom uređuje.⁵⁰⁴ Budući da naslov propisa nema normativni karakter, o njemu se u pravilu ne raspravlja u Hrvatskom saboru, osim ako je podnesen amandman na sam naslov.⁵⁰⁵ Iako nije poželjno donositi propise koji uređuju više područja prava, što je još rimsko pravo strogo zabranjivalo (lat. *Leges saturae*), takva praksa u Hrvatskoj postoji. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju da kada sadržaj obuhvaća više područja, u naslovu propisa navodi se sažeti naziv onog sadržaja koji je za taj propis najznačajniji.⁵⁰⁶ Naime, kada jedan propis uređuje više područja prava narušava se jasnoća i pravna sigurnost. Ipak, to može biti opravdano u iznimnim slučajevima kada postoji funkcionalna i

⁵⁰³ Odredbe čl. 5. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila ne odnose se u cijelosti na Ustav i ustavne zakone te zakone.

⁵⁰⁴ Čl. 6. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵⁰⁵ Čl. 59. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵⁰⁶ Čl. 6. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 9.

sustavna povezanost područja koja se propisom uređuju. Nadalje, u Hrvatskoj nedostaje određivanje službenih kratica naslova, kao što je to primjerice slučaj u Njemačkoj i Sloveniji gdje se u naslovu propisa odmah određuje i njegova službena kratica. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila uopće ne spominju službene kratice naslova, iako se to nerijetko pokazuje problematičnim u praksi. Naime, u znanstvenim i stručnim radovima, sudskim odlukama te upravnim i drugim aktima tijela državne i javne vlasti često koriste različite kratice za nazive istovjetnih propisa, budući da se ne određuju službene kratice naslova. Stoga, kratice samovoljno određuju pojedinci, institucije i tijela na različite načine i prema različitim mjerilima, što može biti zbunjujuće za laike, ali i za pravnike.⁵⁰⁷ Čak je i Ustavni sud RH u svom izvješću iz 2011. godine ukazao na ovaj problem, ističući da se na taj način pojačava stupanj unutarnje pravne nedosljednosti domaćeg zakonodavnog poretka.⁵⁰⁸ Ustavni sud je ukazao Hrvatskom saboru na potrebu da nadležni Odbor za zakonodavstvo dobije ovlast određivanja službene kratice naziva svakog zakona prihvaćenog u parlamentarnoj proceduri, koja bi se trebala objavljivati u Narodnim novinama zajedno sa samim zakonom. Ipak, ova praksa još uvijek nije zaživjela u Hrvatskoj.⁵⁰⁹

Pregled sadržaja propisa nije uređen u Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima. Ipak, ova Pravila spominju pojam „obuhvat sadržaja“ kao sastavni dio uvodnog dijela propisa, što bi se moglo zapravo odnositi na pregled sadržaja propisa. Međutim, Pravila ne pojašnjavaju njegovo značenje.⁵¹⁰ Stoga, službene verzije hrvatskih propisa objavljene u Narodnim novinama u pravilu nemaju pregled sadržaja, već je on dostupan jedino na privatnim pravnim portalima. Kako pregled sadržaja može imati interpretativno značenje propisa te služi adresatima za lakše snalaženje u propisu, svakako bi bilo korisno ugraditi ga u službene verzije hrvatskih propisa.⁵¹¹

Normativni dio propisa započinje uvodnim (općim) odredbama. Kao dio uvodnih odredbi Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila uređuju predmet propisa, usklađivanje propisa s pravnim poretkom EU-a, odnos prema drugim propisima, ciljeve i načela propisa, objašnjenje (definiranje) pojmova te pisanje rodnihi pojmova. Sukladno Pravilima, u prvom članku izražava se

⁵⁰⁷ Ljiljana Drakulić, „Neprihvatljivi učinci pročišćenih tekstova propisa“, *IUS-INFO*, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/9583>.

⁵⁰⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće br. U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011.

⁵⁰⁹ Drakulić, „Neprihvatljivi učinci pročišćenih tekstova propisa“.

⁵¹⁰ Livaja i Milotić pretpostavljaju da je pojam „obuhvat sadržaja“ u Pravilima zadržan previdom. Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 7.

⁵¹¹ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 128- 129.

predmet sadržaja propisa.⁵¹² Pritom, nije prihvatljivo niti potrebno taksativno nabrajati svaki dio propisa, odnosno sva pojedina pitanja koja se uređuju propisom, već je nužno izraziti bit i uputiti osnovni predmet, odnosno sadržaj propisa.⁵¹³ Pravila također propisuju da, u slučaju kada se nekim propisom prenosi direktiva ili drugi obvezujući pravni akt Europske unije u hrvatsko zakonodavstvo, to se mora navesti u članku 2. propisa, uz precizno navođenje koje se direktive, odnosno drugi akti ili njihovi dijelovi prenose.⁵¹⁴ Međutim, Pravila ne propisuju kako se navode pravni akti EU-a, stoga Livaja i Milotić daju preporuke za njihovo navođenje. Sukladno tim preporukama, ako se u propisu navodi više istovrsnih pravnih akata EU-a, oni se trebaju navesti redoslijedom prema vremenu njihova donošenja počevši od najranijeg. Ako se navodi više raznovrsnih pravnih akata EU-a, oni se trebaju grupirati po vrsti u posebnom stavku. U tom slučaju, u članku se najprije navode obvezujući akti Unije (pritom se direktive navode prije uredbi ili drugih neposredno primjenjivih akata). Općenito se pravni akti trebaju navoditi tako da se navede: vrsta akta, njegova brojčana oznaka, oznaka institucije EU-a koja ga je donijela te u zagradi oznaka vrste i broj službenog glasila EU-a u kojem je akt objavljen te datum objave.⁵¹⁵ U uvodnim odredbama, sukladno Pravilima, moguće je utvrditi i odnos propisa prema drugim propisima u okviru jedinstvenog pravnog sustava u slučaju: podredne (supsidijarne) primjene drugog propisa, odgovarajuće primjene drugog propisa, specifične materije na koju se primjenjuje drugi propis ili izuzimanja određenih pitanja od primjene predmetnog ili drugog propisa. Pritom, Pravila propisuju da se u slučajevima specifične materije na koju se primjenjuje drugi propis i izuzimanja određenih pitanja od primjene predmetnog ili drugog propisa, primjena drugog propisa može utvrditi i u glavnom (središnjem) dijelu propisa.⁵¹⁶ Nadalje, članak 11. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila uređuje mogućnost utvrđivanja ciljeva, svrhe i načela propisa u uvodnim odredbama. Ipak, Pravila istovremeno propisuju da se u hrvatskom zakonodavstvu iznimno utvrđuju ciljevi i načela određenog propisa, što znači da načelno propisi ne smiju imati ciljeve i načela koja su utvrđena samo za taj propis.⁵¹⁷ Također, Pravila detaljno uređuju definiranje pojmova. Pojmove treba definirati samo ako postoje dvojbe o značenju u svakodnevnom govoru, ako su pojmovi stručni ili dvosmisleni, odnosno ako se koriste u užem ili širem smislu od

⁵¹² Čl. 7. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵¹³ Čl. 7. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵¹⁴ Čl. 8. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵¹⁵ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 11.

⁵¹⁶ Čl. 9. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵¹⁷ Vidi više u: Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 14-15.

uobičajenog.⁵¹⁸ Dopusšteno je odstupiti od uobičajenog značenja nekog pojma, ali to odstupanje ne smije biti značajno, odnosno pojmu se ne bi trebalo dodijeliti značenje koje se značajno razlikuje od uobičajenog govora. Iako Pravila to izričito ne uređuju, propis treba sadržavati definicije i onda kada zakonodavac uvodi novi pojam koji nije prethodno definiran i čije značenje nije poznato. Pojmovi koji se definiraju, sukladno Pravilima, navode se u jednom članku na kraju uvodnih (općih) odredbi.⁵¹⁹ Također, Pravila propisuju da se instituti, nazivlja i pojmovi koji predstavljaju pravne standarde (pr. vlasnik, tužba, sud i sl.) ne smiju definirati u propisu jer se podrazumijevaju u značenju u kojem su dani u pravnom sustavu, odnosno u propisima koji se odnose na određeno pravno područje.⁵²⁰ Naime, njihova bit je da su neodređeni, ali u konkretnoj pravnoj stvari određivi te kada bi ih se objašnjavalo u cijelosti bi izgubili značenje pravnog standarda.⁵²¹ Nadalje, Pravila propisuju da ako je pojam definiran u drugom propisu s istim značenjem, definiciju treba preuzeti ili se pozvati na taj propis. Ipak, s aspekta razumljivosti i preglednosti, ovakva praksa nije preporučljiva jer često dovodi do suvišnog i zbunjujućeg ponavljanja. Posebno problematičnim pokazuje se nedosljedno definiranje istih pojmova u različitim propisima, što se nerijetko može uočiti u hrvatskim propisima, kako je ranije u radu prikazano. Stoga, pri definiranju pojmova nužno je voditi računa o njihovoj dosljednosti u cijelom pravnom sustavu kako bi se izbjegle poteškoće u tumačenju i primjeni. Uz to, brojni hrvatski propisi sadrže definicije pojmova, čak i kada one nisu potrebne. Naime, definicije pojmova u propisima treba koristiti umjereno, samo onda kada je to zaista nužno. U suprotnom, definicije su zbunjujuće i ne doprinose većoj sigurnosti u njihovu značenju. Opravdano je navesti samo nekoliko osnovnih i najnužnijih pojmova koji su karakteristični za materiju koja se uređuje i to moraju biti stručni ili strogo specijalistički pojmovi koji nisu poznati širem krugu adresata.⁵²² Neposredno iza članka s definicijama pojmova, a ponekad i unutar istog članka, propisuje se uporaba izraza s rodnom značenjem, pri čemu se određuje da se svi izrazi u propisu jednako primjenjuju na muški i ženski rod. Kao što je ranije istaknuto, ovakva odredba o pisanju rodni pojmova predstavlja prihvatljivo rješenje jer na praktičan način usklađuje načelo rodne ravnopravnosti s temeljnim pravilima izrade propisa.

⁵¹⁸ Čl. 12. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵¹⁹ Svaki pojam označava se posebnom točkom sa zagradom i piše se malim početnim slovom, osim u slučaju ako se radi o osobnoj imenici. Čl. 12. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Ako je potrebno definirati tek nekoliko pojmova, oni se mogu definirati i kroz pojedine članke u propisu. U svakom slučaju, važno je da se pojam koji je objašnjen koristi kroz cijeli tekst propisa u istom značenju.

⁵²⁰ Čl. 12. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵²¹ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 16.

⁵²² Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 17.

Nakon uvodnih odredbi slijedi glavni dio propisa koji sadrži odredbe, odnosno norme kojima se uređuju odnosi obuhvaćeni predmetom propisa.⁵²³ Sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, u glavnom dijelu propisa mogu se uređivati prava i obveze, ovlaštenja i nadležnosti te kaznene, odnosno prekršajne odredbe. Odredbama u glavnom dijelu propisa uređuje se najveći dio materije koja se raspoređuje u odgovarajuće cjeline prema predmetu reguliranja. Sukladno Pravilima prvo se navode materijalno-pravne odredbe (prava i obveze, zabrane, nadležnosti odnosno ovlaštenja, međusobni odnosi među subjektima prava i subjektima obveza), a nakon njih postupovne odredbe (način i postupak ostvarivanja prava i izvršavanja obveza).⁵²⁴ U nastavku su organizacijske odredbe (osnivanja odgovarajućih tijela i njihove nadležnosti odnosno ovlasti), zatim odredbe o nadzoru zakonitosti, upravnom nadzoru, inspekcijskom nadzoru i specifična inspekcijska ovlaštenja koja nisu uređena zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor) te druge odredbe od značaja i u ovisnosti o naravi odnosa koji se uređuju.⁵²⁵ Također, u glavnom dijelu propisa često se propisuju i ovlaštenja za donošenje podzakonskih propisa.⁵²⁶ Odredbe kojima se uređuje ovlaštenje za donošenje podzakonskog propisa slijede odmah nakon odredaba kojima se uređuje pravni institut ili pojedinačna pravna materija za čije je izvršenje potrebno donijeti podzakonski propis.⁵²⁷

Sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, u glavni dio propisa ulaze također kaznene i prekršajne odredbe. Međutim, za razliku od ostalih odredbi u glavnom dijelu propisa, svrha kaznenih i prekršajnih odredbi nije uređivanje temeljnih društvenih odnosa, već zaštita tih odnosa putem sankcija. Dakle, dok glavni dio propisa sadržava norme koje uređuju prava, obveze, ovlaštenja, nadležnosti i postupanja adresata norme, kaznene i prekršajne odredbe

⁵²³ Čl. 14. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵²⁴ U pravilu je sadržaj glavnog dijela propisa izražen na način da se u jednoj cjelini uređuje materijalnopravna materija, a u drugoj postupovnopravna. Često će se dogoditi i da propis uređuje ili samo materijalnopravne ili samo postupovne institute, a moguća je situacija i da se jedna od navedenih materija izrijekom uređuje u propisu, a da se glede druge upućuje na neki drugi propis. Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 20-21.

⁵²⁵ Čl. 14. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵²⁶ Sadržaj podzakonskog propisa za koji se utvrđuje ovlaštenje, može biti tehničke naravi (pr. normativi, standardi i sl.), organizacijske naravi (pr. sadržaj obrasca, sadržaj određenog akta i sl.) i postupovne naravi (pr. postupak i načini vođenja evidencije, upisnika i sl.) Pritom, nije dopušteno utvrditi ovlaštenje sukladno kojem bi se podzakonskim propisom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti propisano isključivo zakonom. Čl. 17. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵²⁷ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 22. U pravilu se odredba kojom se uređuje ovlaštenje za donošenje podzakonskog propisa navodi kao zaseban, zadnji stavak u članku. Čl. 17. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje sukladno kojem bi se podzakonskim propisom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti propisano isključivo zakonom. Čl. 17. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

primjenjuju se tek u slučaju njihova kršenja. Stoga, kaznene i prekršajne odredbe ipak treba promatrati kao zasebne, pomoćne odredbe, a ne kao glavni dio propisa. Štoviše, one se i smještaju u zaseban dio, u pravilu pri kraju propisa. U Hrvatskoj, kao i u većini drugih pravnih sustava, vrijedi pravilo da se sukladno načelu zakonitosti, kaznena djela i kaznenopravne sankcije smiju propisivati isključivo zakonom. Za razliku od propisivanja kaznenih djela, prekršaji mogu biti propisani u zakonima, ali i u podzakonskim propisima. Sukladno hrvatskom Prekršajnom zakonu, prekršaji i prekršajopravne sankcije mogu se propisivati zakonom, ali i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁵²⁸ Nadalje, sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima kaznene odnosno prekršajne odredbe obvezne su u onim propisima koji uređuju obvezujuće odnose, tj. propisuju naređujuće ili zabrinjujuće odredbe, budući da se na taj način otklanja ili barem umanjuje dvojba o posljedicama kršenja pojedine takve odredbe propisa.⁵²⁹ Kaznene odnosno prekršajne odredbe mogu se sistematizirati u jednom ili više članaka, pri čemu se prvo utvrđuju kaznene sankcije, a zatim prekršajne sankcije, redoslijedom od najtežih prema lakšim prekršajima.⁵³⁰ U Hrvatskoj propisi nerijetko obuhvaćaju različite prekršaje u jednom članku, pri čemu se za sve njih predviđa jedinstvena sankcija širokog raspona. Ipak, ovakvu praksu treba izbjegavati jer može imati negativne posljedice u primjeni propisa, dovodeći do neujednačenog postupanja nadležnih tijela prema građanima. Uz to, može dovesti do narušavanja načela pravne sigurnosti i zakonitosti, koja zahtijevaju ne samo jasan opis kažnjivog ponašanja, već i precizno određenje sankcije, na što također upozoravaju Milotić i Peranić.⁵³¹

Konačno, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila uređuju prijelazne i završne odredbe. Sadržaj prijelaznih odredbi uređen je u članku 20. Pravila. Kao što je ranije navedeno, temeljna svrha prijelaznih odredbi propisa jest urediti pravni režim koji će se primijeniti na pravne situacije nastale prije njegova stupanja na snagu. U Hrvatskoj također vrijedi pravilo da se na pravne činjenice koje su nastale do stupanja na snagu nekog propisa primjenjuju odredbe

⁵²⁸ Vidi: čl. 2. Prekršajnog zakona, Narodne novine, br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22.

⁵²⁹ Čl. 18. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵³⁰ Vidi: čl. 18. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Kada su subjekti odgovornosti pravne i fizičke osobe, odredbe o kaznenoj odnosno prekršajnoj odgovornosti pravnih osoba trebaju biti sistematizirane prije odredbi o odgovornosti fizičkih osoba. Također, ako se propisuje kaznena ili prekršajna odgovornost odgovorne osobe u pravnoj osobi, odredbe o odgovornosti te osobe i vrsti kazne trebaju biti sistematizirane na kraju članka u kojem je utvrđena kaznena odnosno prekršajna odgovornost i kazna za pravnu osobu. Čl. 18. st. 5. i 6. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵³¹ Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 320.

materijalnog prava koje su bile važeće u vrijeme njihova nastanka.⁵³² Ustav RH načelno zabranjuje retroaktivnost propisujući kako „zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje“.⁵³³ Iznimno, pojedine odredbe zakona (ne i drugih podzakonskih propisa te općih akata) mogu imati povratno djelovanje, ali samo iz „posebno opravdanih razloga“.⁵³⁴ Sukladno praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, povratno djelovanje zakonskih odredbi mora biti opravdano postojanjem javnog interesa kao ustavnog načela. Drugim riječima, retroaktivno djelovanje zakona može biti dopušteno samo ako se njime ostvaruju ciljevi od većeg društvenog značaja od načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja adresata pravne norme.⁵³⁵ U slučaju da zakonodavac ne opravda retroaktivno djelovanje zakona, što se ponekad uočava u hrvatskoj praksi, takav zakon smatrao bi se neustavnim te bi ga Ustavni sud trebao staviti izvan snage. Posljedice propisivanja retroaktivnog učinka propisa osobito su ozbiljne jer dovode do narušavanja pravne sigurnosti, nepovjerenja građana u pravni poredak i slabljenja legitimnosti zakonodavne vlasti. Stoga, važno je podsjetiti da primjena retroaktivnosti uistinu mora biti iznimka te je opravdana samo kada javni interes nadilazi potrebu za zaštitom stečenih prava i pravne sigurnosti, što zakonodavac obavezno mora obrazložiti. Za razliku od prave retroaktivnosti, koja načelno nije dopuštena, kvaziretroaktivnost je ozakonjena pred Ustavnim sudom i pred Visokim upravnim sudom.⁵³⁶ Ustavni sud potvrdio je da kod kvaziretroaktivnosti treba primijeniti načelo razmjernosti, sukladno kojem povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu mora biti neophodno za postizanje željenoga cilja.⁵³⁷ Nadalje, Ustavni

⁵³² Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 27.

⁵³³ Čl. 90. st. 4. Ustava RH.

⁵³⁴ Čl. 90. st. 5. Ustava RH. Sukladno čl. 176. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20., 86/23., kad se prijedlogom zakona određuje da pojedine njegove odredbe imaju povratno djelovanje, predlagatelj zakona dužan je obrazložiti posebno opravdane razloge koji to nalažu. Odbor za zakonodavstvo daje mišljenje o takvom prijedlogu, kao i drugo radno tijelo u čiji djelokrug spada odredba prijedloga. Konačni prijedlog zakona kojim se predviđa da će pojedine njegove odredbe imati povratno djelovanje, na osnovi posebnog obrazloženja predlagatelja zakona i izvješća matičnoga radnog tijela i Odbora za zakonodavstvo, Hrvatski sabor će posebno ocijeniti i zaključkom utvrditi da za povratno djelovanje pojedinih odredbi zakona postoje posebno opravdani razlozi. Bez toga se ne može pristupiti odlučivanju o povratnom djelovanju pojedinih odredaba zakona. Čl. 193. Poslovnika Hrvatskog sabora. Ukoliko bi takav zaključak izostao, radilo bi se o formalnoj zapreci za odlučivanje o povratnom djelovanju pojedinih zakonskih normi te bi takva zakonska odredba bila upitne formalne ustavnosti. Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredbi, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 327. U području kaznenog prava, načelo zabrane retroaktivnog djelovanja vrijedi beziznimno. Ustav RH propisuje da nitko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego je počinjeno, nije bilo utvrđeno zakonom ili međunarodnim pravom kao kazneno djelo, niti mu se može izreći kazna koja nije bila određena zakonom. Čl. 31. st. 1. Ustava RH.

⁵³⁵ Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-455/2015 od 4. travnja 2017.

⁵³⁶ Marko Turudić, „Više retroaktivnosti – manje pravne sigurnosti“, *IUS-INFO*, 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/vise-retroaktivnosti-manje-pravne-sigurnosti-61583>.

⁵³⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.

sud se u svojoj praksi posebno osvrnuo na osjetljivost ugovornih odnosa. Naime, utvrdio je da je kod ugovornih odnosa retroaktivnost beziznimno zabranjena te da zakonodavac nije ovlašten intervenirati u završene ugovorne odnose, odnosno da ne smije izmijeniti ranije stvorene pravne situacije zasnovane na ugovoru između zainteresiranih osoba. Takvo retroaktivno djelovanje ima izravan učinak na stečena prava i legitimna očekivanja adresata što je u suprotnosti s vladavinom prava kao jednoj od temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Međutim, ako ugovori imaju produljeno djelovanje, tada se na njih mogu primijeniti odredbe novog zakona (kvaziretroaktivnost), ali samo na dio odnosa subjekata koji još nije okončan u trenutku njegova stupanja na snagu.⁵³⁸ Dakle, drugačije uređenje prijelaznog režima za primjenu materijalnopравnih odredbi ograničeno je načelom zabrane retroaktivne primjene propisa.⁵³⁹ S druge strane, postupovne odredbe primjenjuju se odmah po izmjenama na sve postupke koji nisu pravomoćno okončani, što je potvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske.⁵⁴⁰

Prijelazne odredbe u hrvatskim propisima često sadrže i neke druge pravne norme. Primjerice, sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, kada je odredbama glavnog dijela utvrđeno ovlaštenje za donošenje podzakonskog propisa, tada u prijelaznim odredbama treba propisati rok u kojem će se taj propis donijeti.⁵⁴¹ U Hrvatskoj, kao i u većini drugih pravnih sustava, podzakonski propisi moraju imati pravnu osnovu u aktu više pravne snage.⁵⁴² To znači da se podzakonski propisi ne mogu donositi prije nego što zakon koji sadrži ovlaštenje za njihovo donošenje, stupi na snagu. Kako ne bi došlo do pravne praznine, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila upućuju da se prilikom propisivanja rokova za donošenje podzakonskih propisa produžuje valjanost postojećih podzakonskih propisa do donošenja novih, temeljenih na izvršnim klauzulama novog zakona koji stupa na snagu.⁵⁴³ Na taj način podzakonski propisi dobivaju novu pravnu osnovu za daljnju primjenu, koju bi inače izgubili stavljanjem izvan snage prethodnog zakona. Međutim, u praksi je produljenje vremenskog važenja podzakonskih

⁵³⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.

⁵³⁹ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 27.

⁵⁴⁰ Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4468/2016 od 2. studenog 2016.

⁵⁴¹ Čl. 20. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Iako odredbe o rokovima za donošenje provedbenih propisa nemaju karakter prijelaznih odredbi, one se zbog preglednosti propisa pridodaju prijelaznim odredbama, iz razloga što bi se nakon donošenja provedbenog propisa ili njegovim protekom bespotrebno opterećivao središnji dio propisa. Livaja i Milotić. *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 27. i Milotić i Peranić. *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 336.

⁵⁴² Borković, *Nomotehnika*, 52.

⁵⁴³ Vidi čl. 20. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

propisa moguće samo ako materijalna osnova u novom zakonu ostaje suštinski ista. To znači da ako je podzakonski propis donesen na temelju prethodno važećeg zakona u suprotnosti s novim zakonom, njegova daljnja primjena nije moguća. Ovaj je problem prisutan u hrvatskoj praksi, a dodatnu nesigurnost stvara činjenica da se podzakonski propisi nerijetko donose nakon propisanih rokova, čime se narušava pravna sigurnost i dosljednost pravnog poretka. Kako bi se takve situacije izbjegle, bilo bi korisno da se podzakonski propisi za provedbu zakona izrađuju paralelno sa izradom samog zakona. Opravdano bi čak bilo propisati da odredba zakona kojom se daje ovlaštenje za donošenje podzakonskog propisa stupi na snagu prije ostalih odredaba zakona, kako bi se omogućilo pravodobno donošenje provedbenih propisa, kao što je to, primjerice, slučaj u Njemačkoj.

Nadalje, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila previđaju još nekoliko specifičnih situacija do kojih može doći donošenjem novog propisa, a koje treba riješiti u prijelaznim odredbama. Sukladno Pravilima, kada se u glavnom dijelu propisa utvrđuju novi uvjeti za obavljanje određene djelatnosti, odnosno poslova, u prijelaznim odredbama treba odrediti rok u kojem postojeći subjekti moraju ispuniti nove uvjete, odnosno uskladiti svoje poslovanje. Pri tome treba voditi računa i o propisanom roku za donošenje podzakonskih propisa, ako se pojedina od tih pitanja uređuju podzakonskim propisima.⁵⁴⁴ Nadalje, kada se novim propisom osniva novo tijelo ili određena pravna osoba, odnosno propisuje se obveza osnivanja određenog tijela ili određene pravne osobe, u prijelaznim odredbama treba se utvrditi rok za osnivanje tog tijela, odnosno pravne osobe, preuzimanje poslova i zadaća te donošenje akata nužnih za početak rada i poslovanja, ako propisom nije predviđeno da će se neka od tih pitanja urediti osnivačkim aktom.⁵⁴⁵ Isto tako, kada se novim propisom u određenom području propisuje osnivanje drugog tijela ili druge pravne osobe umjesto postojeće, u prijelaznim odredbama treba se utvrditi rok za osnivanje tog novog tijela ili pravne osobe, obveza i rok za preuzimanje prava, obveza, imovine, zaposlenika, dokumentacije, započelih predmeta, pismohrane i dr., prestanak tijela, odnosno pravne osobe koji su bili nositelji prava i obveza u sustavu koji prestaje važiti, rok za zaključivanje rada, odnosno poslovanja, donošenja završnih računa, utvrđivanja bilance stanja i dr. te rok za donošenje temeljnih akata od

⁵⁴⁴ Čl. 20. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Vidi npr. čl. 98. Zakona o obrtu, Narodne novine, br. 143/13., 127/19., 41/20.

⁵⁴⁵ Čl. 20. st. 5. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Vidi primjerice čl. 19-21. Zakona o osnivanju Agencije za ugljikovodike, Narodne novine, br. 143/13., 127/19., 41/20.

strane novih subjekata i primjenu akata koji su do tada bili na snazi.⁵⁴⁶ Ako glavni dio novog propisa uređuje pitanja novih dozvola, odobrenja, licencija i dr., s određenim rokom do kojeg vrijede, a koje su dane u skladu s propisom koji se stavlja izvan snage ili se mijenja, tada u prijelaznim odredbama također treba urediti njihov pravni položaj, odnosno treba urediti važe li ti akti do isteka roka na koji su dani ili prestaju važiti, kao i uvjete za njihovo produljenje ili davanje, odnosno dobivanje novih.⁵⁴⁷ Naposljetku, može se uočiti da Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila ne obuhvaćaju odredbe o usklađivanju važećih propisa s novim propisom koji se donosi. Ipak, pitanje usklađivanja propisa često se propisuje u prijelaznim odredbama hrvatskih propisa.⁵⁴⁸

Sadržaj završnih odredbi propisan je u članku 21. Jedinствениh metodološko-nomotehničkih pravila. U završnim odredbama uvijek se uređuje objava propisa u službenom glasilu i trenutak njegova stupanja na snagu. U Republici Hrvatskoj propisi koje donose državna tijela (Ustav, zakoni, uredbe za izvršenje zakona i drugi provedbeni propisi) obavezno se objavljuju u Narodnim novinama,⁵⁴⁹ dok se akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljuju u njihovim službenim glasilima.⁵⁵⁰ S druge strane, opći akti pravnih osoba s javnim ovlastima i onih koje obavljaju javnu službu, poput javnih ustanova, trgovačkih društava, udruga, zaklada, agencija i sl., u pravilu se objavljuju na njihovoj oglasnoj ploči ili internetskim stranicama.⁵⁵¹ Opći vakacijski rok u Republici Hrvatskoj iznosi najmanje osam dana.⁵⁵² To znači da propis može najranije stupiti na snagu osmog dana od dana njegove objave u službenom glasilu.

⁵⁴⁶ Čl. 20. st. 6. Jedinствениh metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵⁴⁷ Čl. 20. st. 7. Jedinствениh metodološko-nomotehničkih pravila. Vidi primjerice čl. 118. st. 4. i 6. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, Narodne novine, br. 41/18., 98/19., 30/21.

⁵⁴⁸ Vidi npr. Čl. 69. st. 2. Zakona o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 124/11., 16/12.

⁵⁴⁹ U Hrvatskoj se samo tiskano izdanje „Narodnih novina“ smatra pravno obvezujućim, dok je elektronička verzija isključivo informativnog karaktera i nema pravnu snagu. Vidi: čl. 90. st. 1. Ustava RH.

⁵⁵⁰ vidi: čl. 73. st. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 19/13. - službeni pročišćeni tekst, 144/12., 137/15. - službeni pročišćeni tekst, 123/17., 98/19., 144/20. U slučaju da jedinica lokalne samouprave nema službeno glasilo, njihovi opći akti se objavljuju u službenom glasilu županije kojoj pripada (primjerice, Službene novine Primorsko-goranske županije obuhvaćaju opće akte koje donose gradovi: Krk, Mali Lošinj, Novi Vinodolski, Rab te općine: Baška, Lopar, Omišalj, Punat i općina Vinodolska). Također, više jedinica lokalne samouprave mogu imati zajedničko službeno glasilo (primjerice, Službene novine grada Pazina i općina Cerovlje, Gračišće, Karojba, Lupoglav, Motovun i Sveti Petar u Šumi).

⁵⁵¹ Objavljivanje u službenom glasilu predviđeno je samo ako je to propisano zakonom, aktom o osnivanju ili statutom dotične pravne osobe.

⁵⁵² Vidi čl. 90. st. 2. Ustava RH, čl. 32. st. 1. Zakona o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18., 80/22., 78/24., čl. 37. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19., 155/23. i čl. 73. st. 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Iznimno, iz osobito opravdanih razloga, zakonom se može odrediti drugačije stupanje na snagu. Kao najraniji mogući dan stupanja zakona na snagu može se odrediti prvi dan nakon dana objave, što je propisano Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima.⁵⁵³ Rok za stupanje na snagu propisa najčešće se računa od dana njegove objave u službenom glasilu, iako se može odrediti i točan datum stupanja na snagu. U potonjem slučaju nužno je osigurati da propis bude objavljen prije naznačenog datuma jer bi u suprotnom došlo do povrede načela pravne sigurnosti i ustavnosti, što je, kako je ranije u radu prikazano, zabilježeno i u hrvatskoj praksi. Također, u hrvatskim propisima ponekad se stupanje na snagu može vezati i uz nastup određene činjenice ili događaja. Međutim, takvu praksu treba izbjegavati zbog potencijalne pravne neizvjesnosti.⁵⁵⁴ Nadalje, opće je pravilo da propis u cjelini stupa na snagu. Ipak, za pojedine odredbe može biti određeno drugačije stupanje na snagu. Takve se odredbe, koje odvojeno stupaju na snagu, trebaju grupirati i navesti pojedinačno, a trenutak njihova stupanja na snagu mora se izrijekom utvrditi.⁵⁵⁵ Pritom je važno ponovno istaknuti da Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila izričito propisuju mogućnost naknadnog stupanja na snagu pojedinih odredbi, dok ne uređuju mogućnost njihova ranijeg stupanja na snagu u odnosu na ostatak propisa. Nadalje, za razliku od primjerice susjedne Slovenije, u Hrvatskoj nije dopušteno propisati različito vrijeme stupanja na snagu propisa u odnosu na vrijeme početka njegove primjene.⁵⁵⁶ Naime, ovo stajalište zauzeo je i Ustavni sud Republike Hrvatske koji je istaknuo da sukladno načelu vladavine prava i pravne sigurnosti stupanje na snagu propisa mora biti propisano na jasan i nedvosmislen način. Prema tome, Ustavni sud je utvrdio da propis mora stupiti na snagu točno određenog dana, što ujedno znači da se od toga dana treba i primjenjivati.⁵⁵⁷ Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila također uređuju

⁵⁵³ Vidi čl. 21. st. 7. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Livaja i Milotić smatraju kako rok za stupanje na snagu zakona nikako ne može biti dan koji prethodi njegovoj objavi ili taj dan na koji je objava izvršena jer bi se u tom slučaju radilo o ustavnopravno neprihvatljivoj retroaktivnosti. Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 29. Milotić i Peranić također ističu da odredbom kojom je navedeno da propis stupa na snagu danom objave može doći do situacije da propis važi retroaktivno, odnosno da stupi na snagu prije nego što je objavljen u službenom glasilu. Primjerice, propis koji je objavljen 25. ožujka u 14 sati stupio bi na snagu tog dana u 00:00:01 sati, s obzirom da je propisano njegovo stupanje na snagu danom objave. To znači da bi propis bio na snazi 14 sati prije nego što je objavljen u službenom glasilu. Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredbi, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 348.

⁵⁵⁴ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 29.

⁵⁵⁵ Sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, stupanje na snagu izdvojenih odredbi utvrđuje se određenjem datuma ili nastupom određenog događaja, pri čemu treba izbjegavati neizvjesne okolnosti. Čl. 21. st. 8. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵⁵⁶ Čl. 21. st. 9. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵⁵⁷ Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, Ustavnih zakon, zakona, drugih propisa i općih akata, br. X-80/2005 od 1. lipnja 2006., Narodne novine, br. 37/11.

derogiranje ranije donesenih propisa. Kao i u drugim pravnim sustavima, u Hrvatskoj vrijedi pravilo da se propis može staviti izvan snage isključivo propisom više ili iste pravne snage.⁵⁵⁸ Također, ako se izvan snage stavlja istovremeno više različitih propisa, oni se navode prema njihovoj hijerarhijskoj snazi (primjerice, najprije zakon pa podzakonski akti). Ako se derogiraju propisi iste pravne snage, onda se navode prema redoslijedu njihova donošenja od ranijeg prema kasnijem.⁵⁵⁹ Naposljetku, u pogledu podzakonskih propisa u Hrvatskoj vrijedi opće pravilo da podzakonski propisi slijede pravnu „sudbinu“ propisa više pravne snage. To znači da stavljanjem izvan snage zakona koji služi kao pravna osnova za donošenje podzakonskih propisa automatski se stavljaju izvan snage i predmetni podzakonski propisi, osim ako u prijelaznim i završnim odredbama novog zakona nije drugačije određeno. Ovo je stajalište zauzeo i Ustavni sud Republike Hrvatske.⁵⁶⁰

Zaključno, temeljito poznavanje sadržajnih dijelova propisa nužan je preduvjet za njegovu pravilnu izradu. Svaki propis započinje preambulom, čiji sadržaj ovisi o vrsti propisa te nazivom, tj. naslovom, koji je ključan za njegov identitet i tumačenje. Naslov mora biti jasno formuliran, sažet i precizno odražavati svrhu propisa. Iako to nije praksa u Hrvatskoj, bilo bi korisno odrediti i službenu kraticu naslova, posebno radi lakše pretrage u bazama podataka, stručnoj literaturi i svakodnevnoj pravnoj komunikaciji. Također, u službenim verzijama propisa objavljenim u Narodnim novinama bilo bi korisno uvrstiti pregled sadržaja, koji bi adresatima olakšao snalaženje, osobito u opsežnijim propisima. Nadalje, normativni dio propisa započinje uvodnim ili općim odredbama, kojima se postavljaju temelji za razumijevanje i primjenu propisa, propisujući primjerice predmet propisa, usklađivanje s pravnim poretkom EU-a, temeljna načela itd. Središnji dio propisa najzahtjevniji je za izradu i najopsežniji, budući da se njime reguliraju odnosi koji su predmet normiranja. Kvaliteta izrade propisa najjasnije se očituje upravo u njegovu središnjem dijelu gdje dolaze do izražaja različite metode normiranja. Radi osiguravanja provedbe moguće je uključiti u propis kaznene i prekršajne odredbe, koje moraju biti jasno, precizno i razumljivo formulirane jer zadiru u temeljna prava i slobode pojedinaca. Na kraju propisa nalaze se prijelazne

⁵⁵⁸ U svojoj odluci iz 2014. godine Ustavni sud Republike Hrvatske objasnio je da je uredba ministarstva u odnosu na zakon subordinirani provedbeni propis te bi trebala biti egzistencijalno i sadržajno vezana uz zakon koji predstavlja propis više pravne snage. Uredbom se stoga ne može derogirati određene odredbe zakona budući da to nije prihvatljivo u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava jer se time narušava hijerarhija pravnih propisa i pravna sigurnost objektivnog pravnog poretka, kao i pravna izvjesnost koja mora proizlaziti iz zakona. Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/2927/2013 od 13. studenog 2014.

⁵⁵⁹ Čl. 21. st. 3. i 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁵⁶⁰ Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-2074/2001 od 9. travnja 2003.

i završne odredbe, ključne za njegovo stupanje na snagu i primjenu. Na prijelazne i završne odredbe po naravi stvari primjenjuju se strogi zahtjevi vladavine prava i pravne sigurnosti jer se preko njih najbolje može uočiti odnos zakonodavca prema zaštićenim ustavnim dobrima i njegovo poštovanje ustavnih jamstava, kao i razina vjerodostojnosti samog objektivnog pravnog poretka, na što je ukazao i Ustavni sud RH.⁵⁶¹

5.10. Obrazloženje propisa

Uz nacrt prijedloga propisa mora se izraditi i njegovo odgovarajuće obrazloženje. Svrha obrazloženja je da se adresati upoznaju s novim propisom, razlozima za njegovo donošenje, ciljevima koji se propisom žele postići te promjenama koje će unijeti u postojeći pravni poredak. Kao što suci moraju obrazložiti svoje pojedinačne odluke, tako i donositelji propisa pri donošenju općih pravnih normi treba jasno navesti razloge i ciljeve koje propisom želi postići. Prema tome, ako se od suca zahtijeva da poštuje pravna pravila i obrazlaže svoje presude, tada je razumno očekivati da i donositelj propisa obrazloži i opravda vlastite odluke.⁵⁶² Štoviše, obrazloženje propisa može pomoći u tumačenju pravnih propisa državnim tijelima i drugim tijelima javne vlasti koja će propis primjenjivati, kao i adresatima kada im nisu dovoljno razumljivi.⁵⁶³

Prilikom izrade obrazloženja treba na jednostavan i sažet način izložiti razloge za podnošenje prijedloga propisa, ciljeve koje prijedlog propisa postavlja te izmjene koje unosi u postojeći pravni sustav. Drugim riječima, obrazloženje ne smije biti puko prepričavanje sadržaja nacrt propisa, već mora pružiti stvarni uvid u njegovu svrhu, kontekst i učinke.⁵⁶⁴ Brojne države u svojim pravilima za izradu propisa uređuju i sadržaj obrazloženja. Tako primjerice, Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske i Priručnik za izradu propisa Francuske Republike propisuju da se obrazloženje sastoji od općeg i posebnog dijela. Opći dio čini kontekst (povijesni, međunarodni, ekonomski, društveni, pravni itd.) u kojem se nalazi prijedlog propisa te glavni

⁵⁶¹ Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o završnim odredbama (člancima 562. i 563.) Obiteljskog zakona, br. U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014., Narodne novine, 83/14.

⁵⁶² Luc. J. Wintgens, "Legitimacy and Legitimation from the Legisprudential Perspective", u: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens (London: Ashgate, 2007.), 40-41.

⁵⁶³ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 153. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike izričito navodi da se sud u praksi može pozvati na obrazloženje zakona u slučaju sumnje u namjere zakonodavca. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 263.

⁵⁶⁴ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 263.

ciljevi njegova donošenja.⁵⁶⁵ Također, u općem se dijelu može uputiti na izvješće o procjeni učinaka propisa. U posebnom dijelu obrazloženja razrađuje se članak po članak predloženog propisa.⁵⁶⁶ Detaljno obrazloženje jednog članka za drugim posebno je korisno za opsežne ili (tehnički) složene propise, dok je kod jednostavnih propisa dovoljno uputiti na članke u općem dijelu obrazloženja.⁵⁶⁷

Primjerice, sukladno Smjernicama za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, u uvodnom dijelu obrazloženja opisuje se sadržaj propisa i razlog njegova donošenja te se navode ciljevi koji se donošenjem propisa žele ostvariti.⁵⁶⁸ Ako se radi o propisu kojim se implementira obvezujući pravni akt Unije ili međunarodni sporazum, u obrazloženju treba navesti razloge i kontekst za njegovu implementaciju.⁵⁶⁹ Nadalje, obrazlaže se potreba za intervencijom javne vlasti, uzimajući u obzir i samoregulacijske kapacitete u odgovarajućem sektoru ili sektorima, kao i razmatrane varijante te očekivane učinke regulacije. Ako je za provedbu propisa značajna dostupnost ili razmjena informacija između državnih tijela, u obrazloženju se treba objasniti kako je pružanje informacija organizacijski i tehnički uređeno.⁵⁷⁰ Isto tako obrazloženje sadrži procjenu, odnosno analizu kako je određeni propis usklađen s propisima više pravne snage i u kojem je odnosu prema drugim postojećim propisima. To se posebno odnosi na situaciju kada posebni zakoni odstupaju od općih zakona, što se mora opravdati u obrazloženju posebnog zakona.⁵⁷¹ Važno je i zasebno obrazložiti odredbe koje reguliraju prijelazni režim između ranijih i novih propisa te odredbe o stupanju propisa na snagu.⁵⁷² Konačno, u obrazloženju se mora posebno naznačiti ako su u izradi propisa sudjelovali vanjski dionici.⁵⁷³

⁵⁶⁵ Sukladno Smjernicama za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, treba izbjegavati opsežne povijesne analize, osim ako su one neophodne. Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.48.

⁵⁶⁶ Prilikom izrade obrazloženja propisa nije potrebno doslovno ponavljati tekst članaka, a pojedini članci (npr. članak 1. koji uređuje predmet normiranja) možda neće zahtijevati posebno obrazloženje. U takvim slučajevima nije potrebno posebno navoditi da određeni članci ne zahtijevaju obrazloženje. Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.48.. Za opširne propise dovoljno je u posebnom dijelu obrazloženja razraditi tekst po njegovim dijelovima (naslovima ili poglavljima). Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 263.

⁵⁶⁷ Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.48.

⁵⁶⁸ Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.43.

⁵⁶⁹ Primjerice, u obrazloženju propisa kojim se implementira direktiva Unije obvezno treba naznačiti da propis ima za cilj implantaciju direktive te rok u kojem se direktiva mora implementirati.

⁵⁷⁰ Vidi Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 5.32.

⁵⁷¹ Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 2.46.

⁵⁷² Primjerice, ako stupanje na snagu propisa odstupa od fiksno propisanog roka ili propisanog minimalnog razdoblja koje mora proteći između datuma objave i trenutka stupanja propisa na snagu, to se mora posebno obrazložiti. Vidi: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.17.

⁵⁷³ Prilikom izrade propisa često su uključeni vanjski dionici. To mogu biti građani, poduzeća, ustanove i druge organizacije. Oni mogu biti uključeni jer su zatražili izradu propisa, dali su tražene podatke prije ili tijekom pripreme propisa ili su dali svoje mišljenje o nacrtu propisa o kojem je obavljeno savjetovanje. Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 4.44.

U Njemačkoj je, primjerice, sadržaj obrazloženja zakona uređen GGO-om. Sukladno Poslovniku obrazloženje mora obuhvatiti niz ključnih pitanja koja doprinose transparentnosti i kvaliteti zakonodavnog postupka. Primjerice, treba objasniti svrhu i potrebu za donošenjem prijedloga zakona. Pritom, treba navesti relevantne podatke i informacije koje su korištene pri izradi zakona (pr. statističke podatke, studije, istraživanja i sl.) te izvore iz kojih su prikupljene te informacije (pr. akademske studije, izvješća stručnih tijela, konzultacije s relevantnim dionicima i sl.). Također, treba se navesti postoje li alternativna rješenja za rješavanje određenog društvenog problema, osim donošenja zakona te objasniti je li problem mogao biti riješen od strane privatnih osoba ili subjekata te, ako jest, zašto se ipak odlučilo na donošenje zakona.⁵⁷⁴ Uz to treba objasniti i regulatorne učinke propisa. Nadalje, u obrazloženju se objašnjava koji su faktori razmatrani za donošenje odluke o datumu stupanja zakona na snagu.⁵⁷⁵ Osim toga, razmatra se i pitanje može li se zakon vremenski ograničiti. U obrazloženju također treba razmotriti ako se nacrtom zakona predviđa pojednostavljenje postojećeg prava i uprave, posebno pojednostavljaju li se postojeći propisi ili se ukidaju neki koji su postali nepotrebni. Posebna pozornost u obrazloženju treba se posvetiti i pitanju usklađenosti nacrt zakona s pravom EU-a. Uz to, u obrazloženju se treba navesti je li nacrt zakona u skladu s međunarodnim ugovorima kojih je Njemačka potpisnica. Isto tako treba objasniti kako će novi zakon utjecati na postojeće propise.⁵⁷⁶

Obrazloženje propisa dobiva posebnu važnost u slučajevima kada se propis donosi po hitnom ili skraćenom postupku. Naime, u izvanrednim okolnostima koje zahtijevaju brzu reakciju države, ključnu ulogu igraju brzina i fleksibilnost u donošenju odluka, zbog čega je opravdano donošenje zakona i drugih propisa u skraćenom postupku.⁵⁷⁷ Međutim, takav postupak smije se primijeniti isključivo kada su ispunjeni strogo definirani materijalni uvjeti, a njihovo postojanje

⁵⁷⁴ Od zakonodavca se traži da razmotri druge mogućnosti za rješavanje određenog problema prije donošenja zakona. Također, traži se da se razmotri mogućnost da taj problem bude riješen od strane privatnih osoba ili subjekata umjesto državnih tijela.

⁵⁷⁵ Ovi faktori mogu uključivati primjerice organizacijske, tehničke i financijske aspekte koji su važni za provedbu zakona.

⁵⁷⁶ Vidi § 43. GGO-a.

⁵⁷⁷ Izvanredna okolnost podrazumijeva okolnost koja nije rezultat normalnog tijeka događaja, već je nastala iznenada, neočekivano, i za koju se nije moglo unaprijed pripremiti. Ona može biti rezultat primjerice prirodnih katastrofa (potresi, poplave, itd.), naglog ekonomskog događaja (npr. krah na financijskim tržištima), oružanih sukoba (ustanci, državni udari, ratovi), migracijskih kriza itd. Struić i Bratić ističu da donošenje zakona po hitnom postupku „onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima, slabi mogućnost utjecaja javnosti na prijedlog zakona, ograničava potencijal donošenja kvalitetnih zakona i slabi povjerenje javnosti u rad tijela državne vlasti.“ Gordan Struić i Vjekoslav Bratić, „Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 17, br. 1 (2017): 137., <https://doi.org/10.31297/hkju.17.1.1>.

mora biti jasno i detaljno obrazloženo.⁵⁷⁸ Stoga, obrazloženje u tim slučajevima mora sadržavati precizno navođenje činjenica i okolnosti koje opravdavaju odstupanje od redovnog zakonodavnog postupka, kao i jasno definirane ciljeve koje se namjerava postići. Na taj način osigurava se transparentnost postupka, ali i mogućnost naknadne procjene opravdanosti i razmjernosti donesenih mjera, što je osobito važno s obzirom na to da izvanredne situacije često podrazumijevaju i privremeno ograničavanje temeljnih prava i sloboda.

5.11. Analiza obrazloženja propisa u Hrvatskoj

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila ne uređuju sadržaj obrazloženja propisa. Umjesto toga, odredbe o obrazloženju konačnog prijedloga zakona propisane su Poslovnikom Hrvatskog sabora. Sukladno Poslovniku obrazloženje konačnog prijedloga zakona mora sadržavati pitanja koja se zakonom rješavaju, objašnjenje odredbi predloženog zakona, podatke o financijskim sredstvima potrebnim za provođenje zakona i način osiguranja tih sredstava te druge relevantne okolnosti za pitanja koja se uređuju zakonom. Također, u obrazloženju se moraju navesti razlike između predloženih rješenja i onih iz prijedloga zakona, razloge tih razlika te prijedloge, primjedbe i mišljenja iznesena tijekom rasprave o prijedlogu zakona koje predlagatelj nije prihvatio, uz objašnjenje razloga njihova neprihvatanja.⁵⁷⁹ Iako je Ustavni sud Republike Hrvatske u nekoliko navrata naglasio važnost obrazloženja prijedloga zakona, ističući kako je neprihvatljivo da se Hrvatskom saboru podnose prijedlozi koji ne sadrže dovoljno relevantnih i utemeljenih obrazloženja jer time dolazi do narušavanja pravne sigurnosti te unosa pravne neizvjesnosti i nepredvidivosti,⁵⁸⁰ izradi obrazloženja nacrtu zakona i drugih propisa i dalje se ne posvećuje dovoljna pažnja. Nerijetko obrazloženja sadrže samo kratko prepričavanje članaka ili se tekst nacrtu zakona jednostavno prepíše kako bi se ispunila formalnost, pri čemu su takva obrazloženja često nepotpuna i površna, bez jasnih argumenata i interpretacija, što otežava razmatranje zakona

⁵⁷⁸ Miroslav Čellár, „Fast-Track Legislative Procedure During the Covid-19 Pandemic in Slovak Parliamentarism“, *Comparative Law Review* 28, (2022): 323., <http://dx.doi.org/10.12775/CLR.2022.010>.

⁵⁷⁹ Vidi čl. 191. st. 2-3. i čl. 175. st. 3. Poslovnika Hrvatskog sabora.

⁵⁸⁰ Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/3197/2017 i dr. od 16. listopada 2018.; Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-5345/2012 i dr. od 23. prosinca 2014.; Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4537/2013 i dr. od 21. travnja 2015.; Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/1397/2015 od 24. rujna 2015. i Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/3676/2015 od 9. veljače 2016.

tijekom zakonodavnog postupka i njegovu kasniju primjenu.⁵⁸¹ To posebno predstavlja problem kada se obrazlažu zakoni koji se donose po hitnom postupku. U takvim slučajevima obrazloženje bi moralo jasno i precizno objasniti razloge hitnosti, odnosno izvanredne okolnosti koje opravdavaju odstupanje od redovnog postupka. Međutim, u praksi se takva obrazloženja često svode na pozivanje na opće odredbe Poslovnika i iznošenje neodređenih i neuvjerljivih tvrdnji, na što je također upozorio Ustavni sud.⁵⁸² Posebno zabrinjava činjenica da je donošenje zakona po hitnom postupku u Hrvatskoj postala učestala praksa, iako bi se takav postupak trebao koristiti iznimno, samo kada za to postoje objektivno opravdani razlozi.⁵⁸³ Učestala primjena hitnog postupka bez stvarnih izvanrednih okolnosti narušava kvalitetu zakonodavnog procesa, smanjuje prostor za javnu raspravu te u konačnici ugrožava pravnu sigurnost i povjerenje građana u zakonodavnu vlast.⁵⁸⁴ Zbog toga je ključno da obrazloženje prijedloga zakona koji se donosi po hitnom postupku jasno utvrdi postojanje izvanrednih okolnosti koje predstavljaju prijetnju temeljnim pravima i slobodama, sigurnosti države ili prijetnju ozbiljnoj materijalnoj šteti. Uz to, mora se obrazložiti uzročno-posljedična veza između tih okolnosti i mogućih štetnih posljedica te

⁵⁸¹ Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 153. Primjerice, Omejec je istaknula nedostatnu kvalitetu obrazloženja ZUS-a iz 2010. godine, koje se svelo tek na puko preporučivanje relevantnih zakonskih odredbi, bez ikakvog dubljeg obrazloženja. Premda je ovim Zakonom u hrvatski pravni sustav uveden institut objektivnog upravnog spora, izostala je sveobuhvatna analiza razloga njegova uvođenja, kao i obrazloženje motiva, ciljeva te očekivanih posljedica koje bi proizašle iz njegove primjene. Jasna Omejec i Slavica Banić, „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 316. Isti problem može se uočiti u obrazloženju novog ZUS-a iz 2024. godine, u kojem se uglavnom parafriziraju odredbe Zakona, umjesto da se adresate upozna s ciljevima koji se donošenjem novog ZUS-a žele postići te promjenama koje će novi ZUS proizvesti u postojećem pravnom poretku.

⁵⁸² Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora, br. U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013., Narodne novine, br. 12/13.

⁵⁸³ Iako bi donošenje zakona po hitnom postupku prema Poslovniku Hrvatskog sabora trebalo biti iznimka, praksa pokazuje upravo suprotno. Iz izvješća o provedbi zakonodavnih aktivnosti proizlazi da je u Hrvatskoj u razdoblju od 2003. do 2016. godine najveći broj zakona donesen po hitnom postupku. U razdoblju od 2016. do 2018. godine smanjen je udio zakona donesenih po hitnom postupku, ali tijekom 2019. godine, ponovno se pojavljuje veći broj prijedloga zakona upućenih u hitni postupak u odnosu na broj prijedloga zakona upućenih u redovni postupak, dok su u 2020. postupci gotovo jednaki. U 2021. godini dolazi do oporavka redovnog zakonodavnog postupka u odnosu na hitni postupak. Međutim, tijekom 2022. godine ponovno je povećan trend upućivanja prijedloga zakona u hitnom postupku. Prevladavanje hitnih postupaka u odnosu na redovne postupke u 2022. godini opravdava se prilagodbom zakonodavstva Republike Hrvatske eurozoni i schengenskom prostoru. Vidi: Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu* i Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu*.

⁵⁸⁴ Na problem prekomjernog donošenja zakona po hitnom postupku upozorio je još 2013. godine Ustavni sud Republike Hrvatske u svom Izvješću. Sud je istaknuo da se učestalom praksom donošenja zakona po hitnom postupku narušava „bit parlamentarizma“ te da „takva praksa obezvrjeđuje značenje demokratskih procedura i obvezu njihova poštovanja te onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima, slabeći time i osnove za razvitak i unapređenje dijaloške kulture bez koje ne postoji demokratsko društvo.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora, br. U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013.

dokazati da predloženi zakon može učinkovito spriječiti te posljedice ili barem umanjiti njihov negativni učinak.

U konačnici, iako obrazloženje propisa formalno ne čini dio normativnog teksta, ono predstavlja važan korak u procesu izrade i donošenja propisa. Obrazloženje ne samo da pomaže predstavničkom tijelu u donošenju informiranih odluka, već pridonosi razumijevanju i pravilnoj primjeni zakona od strane adresata i nadležnih tijela. Obrazloženje treba služiti kao sredstvo komunikacije između zakonodavca i javnosti, čime se jača povjerenje u zakonodavnu vlast i pravni sustav u cjelini. Iskustva drugih država pokazuju da jasno propisana i dosljedno primjenjivana pravila o sadržaju obrazloženja znatno doprinose kvaliteti zakonodavstva. U tom kontekstu, i Hrvatska bi trebala unaprijediti postojeću praksu, odnosno obrazloženju zakonskih prijedloga treba pristupati s većom pažnjom i odgovornošću, a ne ga svoditi na formalnu obvezu. Time bi obrazloženje postalo koristan alat i za sudove i za javnopravna tijela prilikom tumačenja i primjene propisa.⁵⁸⁵ Naposljetku, osiguravanjem sadržajno kvalitetnih i jasno strukturiranih obrazloženja podiže se razina pravne sigurnosti, predvidivosti i racionalnosti zakonodavnog postupka, osobito u izvanrednim okolnostima kada se zakoni donose po hitnom postupku.

5.12. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a

Države članice EU-a dužne su uskladiti svoj pravni okvir s pravnom stečevinom Unije. Zbog toga velik dio zakonodavnih aktivnosti država članica obuhvaća izradu propisa za implementaciju i provedbu brojnih zakonodavnih akata Unije, koji svakodnevno stvaraju prava i obveze za nacionalna državna i druga tijela javne vlasti te građane. Kako bi se osigurala učinkovita primjena prava Unije na nacionalnoj razini, važno je da nacionalno zakonodavstvo bude kvalitetno izrađeno. Iz tog razloga brojna usporedna pravila za izradu propisa sadrže posebne upute za izradu propisa koji služe za provedbu uredbi i preuzimanje direktiva EU-a u nacionalno zakonodavstvo.

Uredbe se izravno primjenjuju u državama članicama, tj. imaju izravan učinak, što podrazumijeva da ne zahtijevaju preuzimanje u nacionalni pravni poredak. Međutim, ponekad je

⁵⁸⁵ Rajko ističe da se u hrvatskoj pravnoj praksi pripremni materijali i obrazloženja prijedloga propisa još uvijek rijetko koriste pri njihovom tumačenju, iako imaju važnu ulogu u povijesnom tumačenju pravnih normi te mogu razriješiti dvojbe oko značenja konkretnih odredbi. Alen Rajko, „Korištenje obrazloženja prijedloga propisa pri njegovom tumačenju“, *IUS-INFO*, 2023., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/koristenje-obrazlozenja-prijedloga-propisa-pri-njegovom-tumacenju-53802>.

normativna aktivnost na razini države članice ipak potrebna kako bi se omogućila njezina provedba u nacionalnom pravnom sustavu. U svakom slučaju, države članice dužne su procijeniti usklađenost uredbe s postojećim pravnim okvirom, a u slučaju nesklada, pravni okvir potrebno je prilagoditi, što najčešće uključuje izmjene postojećih propisa, njihovo ukidanje ili donošenje novih propisa. Kada se donosi novi propis, već iz njegova naslova mora biti vidljivo da ima za cilj omogućiti provedbu određene uredbe ili više njih.⁵⁸⁶ S druge strane, u rjeđim slučajevima, kada su uredbe u potpunosti usklađene s nacionalnim pravom, države članice neće morati poduzimati nikakve daljnje radnje. Ipak, kako bi jasno naznačile primjenu uredbe u nacionalnom pravnom poretku, države članice mogu uključiti izravno upućivanje na uredbu u nacionalnim propisima. To omogućuje adresatima i primjenjivačima da lako prepoznaju relevantnu uredbu i njezinu povezanost s nacionalnim propisima. U nekim slučajevima također može biti korisno dodati objašnjenja ili vodiče koji pojašnjavaju kako se uredba odnosi na nacionalno zakonodavstvo. Ovi materijali mogu pomoći adresatima da bolje razumiju kako primijeniti uredbu u praksi.⁵⁸⁷ Nadalje, s ciljem osiguranja provedbe uredbe u nacionalnom pravnom poretku, najčešće je u nacionalne propise potrebno ugraditi odredbe o sankcijama u slučaju nepoštivanja uredbi i odredbe o nadležnim tijelima za njezinu provedbu. Prekršajne odredbe države članice moraju ugraditi u nacionalni propis ako to uredba sama izričito propisuje, ali i kada iz prirode odredbi uredbi proizlazi da su prekršajne odredbe nužne. Pritom, država članica mora osigurati sankcioniranje kršenja uredbe EU-a pod uvjetima koji vrijede za kršenje nacionalnog zakonodavstva sličnog značenja i prirode, a u svakom slučaju sankcija mora biti učinkovita, razmjerna i odvraćajuća.⁵⁸⁸

Za razliku od uredbi koje su izravno primjenjive u državama članicama, direktive nisu neposredno primjenjive, već ih je uvijek potrebno ugraditi, odnosno preuzeti u nacionalni pravni sustav.⁵⁸⁹ Pritom su direktive obvezujuće za države članice u pogledu cilja koji se želi postići, ali pružaju slobodu izbora oblika i sredstva kojim će se taj cilj ostvariti. Direktive se moraju preuzeti u nacionalni pravni poredak obvezujućim pravnim aktom,⁵⁹⁰ putem izmjena i dopuna postojećih

⁵⁸⁶ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke iz 2008. godine, 94.

⁵⁸⁷ Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 77-78.

⁵⁸⁸ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 201.

⁵⁸⁹ Odluke EU-a koje nisu izravno primjenjive, već traže od država članica da djeluju kako bi ostvarile navedene ciljeve u njima, također se moraju preuzeti kao i direktive. To znači da se sva pravila koja vrijede za preuzimanje direktive u nacionalno zakonodavstvo, također primjenjuju i na ovu vrstu odluka.

⁵⁹⁰ Čapeta i Rodin, *Osnove prava Europske unije*, 21.

propisa ili donošenjem potpuno novog propisa.⁵⁹¹ One se mogu preuzeti zakonom, ali i podzakonskim propisom, ovisno o njihovoj pravnoj prirodi. Međutim, dijelovi direktive koji propisuju prava i obveze pravnih i fizičkih osoba preuzimaju se isključivo zakonom. S druge strane, dijelovi direktive koji na nacionalnoj razini predstavljaju materiju koja se može regulirati podzakonskim propisima, kao što je detaljnija razrada pojedinih pitanja sadržanih u zakonu, preuzimaju se podzakonskim propisima.⁵⁹² To znači da tekst direktive ne mora u cijelosti biti preuzet u jednom nacionalnom propisu, već pojedini njezini dijelovi mogu biti sadržani u propisima različite pravna snage.⁵⁹³ Također, u određenim je slučajevima moguće preuzeti više direktiva u jednom nacionalnom propisu (tzv. „nacionalni paket za preuzimanje“). Ako su direktive sadržajno povezane odnosno uređuju isto pravno područje, one se mogu objediniti u jedan nacionalni pravni propis, umjesto da se donosi zaseban propis za svaku direktivu. Nacionalni propis kojim se takve direktive preuzimaju mora imati izdvojeno nekoliko cjelina, koji odgovaraju svakoj od tih direktiva.⁵⁹⁴

Države članice obvezne su u cijelosti preuzeti direktivu u svoje nacionalno zakonodavstvo na način koji osigurava postizanje njezinih ciljeva. Međutim, to ne znači da se trebaju preuzeti sve odredbe. Neki dijelovi direktive nikada se ne preuzimaju u nacionalni poredak zbog njihove prirode i sadržaja. To se posebice odnosi na preambulu, odredbe o nadležnosti i funkcioniranju institucija EU-a, odredbe upućene državama članicama te odredbe upućene pojedinim (drugim) državama članicama. Iako je preambula neobvezujuća te se nikada ne preuzima, ona je iznimno važna za razumijevanje općeg akta Unije, njegovo ispravno tumačenje i poznavanje razloga za njegovo donošenje. Odredbe o nadležnosti i djelovanju institucija EU-a odnose se npr. na način izmjene i dopune direktive, obvezu informiranja Komisije o provedbi odredaba direktive i sl. Preuzimanje takvih odredbi ne samo da je nepotrebno, nego je i nedopustivo, budući da države članice ne mogu svojim propisima regulirati rad institucija EU-a. Odredbe upućene državama članicama propisuju

⁵⁹¹ Ako nacionalni pravni sustav već osigurava ciljeve direktive, dodatne mjere nisu potrebne, pod uvjetom da su ta načela dovoljno precizna i jasna te da se na njih mogu osloniti pojedinci pred sudovima. Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 79-80.

⁵⁹² Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 205. Zakon o Vladi Republike Hrvatske ovlašćuje Vladu da donosi uredbe za preuzimanje direktive, ako nije potrebno donijeti zakon. Čl. 30. Zakona o vladi Republike Hrvatske.

⁵⁹³ To se mora istaknuti, u pravilu u članku 1. nacionalnog propisa, u kojem se citira direktiva. Pritom, formulacije koje se mogu koristiti su primjerice: „Ovim se zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva br. ..., osim u dijelu koji se odnosi na ...“; „Ovim se zakonom preuzima Direktiva..., u dijelu koji se odnosi na ...“; „Ovim se pravilnikom pobliže propisuje ... sukladno članku ... Direktive ...“ i sl. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 208.

⁵⁹⁴ Vidi: Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 493. i Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 81.

obvezu država članica da donesu mjere za provedbu direktive i da obavijeste EU o poduzetim mjerama. Države članice te obveze provode izravno na temelju direktive ili unutar postojećih nacionalnih propisa koji već uređuju izvršavanje ovlasti pojedinih tijela. Stoga, nije potrebno dodatno preuzimanje tih odredbi u nacionalno zakonodavstvo.⁵⁹⁵

Prilikom preuzimanja direktiva u nacionalni pravni poredak može se identificirati nekoliko faza, koje su zajedničke svim državama članicama. Prva faza u preuzimanju direktive zahtijeva jasno razumijevanje političke svrhe i ciljeva koji stoje iza njezina donošenja. Nacionalni redaktor mora razumjeti cilj regulacije kako bi mogao procijeniti jesu li ti ciljevi usklađeni s nacionalnim ciljevima te jesu li već ostvareni na nacionalnoj razini (u cijelosti ili barem djelomično). Xanthaki navodi kao glavni izazov u ovoj fazi nedovoljnu jasnoću konkretnih političkih ciljeva direktive. Naime, većina direktiva ne sadrži izričite jasne, konkretne ciljeve koje bi nacionalni zakonodavci mogli pratiti. Budući da ciljevi često nisu izričito navedeni u samoj direktivi, neki nagovještaji političkih ciljeva mogu se izvući iz uvodnih izjava, obrazloženja prijedloga direktive ili iz priručnika za preuzimanje,⁵⁹⁶ međutim, to i dalje nije dovoljno jer se na taj način teško može razumjeti pravi politički cilj.⁵⁹⁷ Iz tog razloga bilo bi korisno da se u tekstu same direktive unesu

⁵⁹⁵ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 212.

⁵⁹⁶ Priručnici za preuzimanje predstavljaju sve češći alat za pomoć državama članicama pri preuzimanju direktiva. Vidi npr. Europski forum za osobe s invaliditetom, *Europski zakon o pristupačnosti: Priručnik za prijenos*, 2020., https://savez-slijepih.hr/app/uploads/2021/01/EDF-Europski-zakon-o-pristupacnosti-prirucnik-za-prijenos_HR.pdf.

Ovaj priručnik pomaže osigurati da novi minimalni zahtjevi za pristupačnost proizvoda i usluga na razini EU-a, sukladno Direktivi (EU) 2019/882 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga, budu učinkovito integrirani u nacionalne zakone čime se poboljšava pravo osoba s invaliditetom na pristup dobrima i uslugama unutar unutarnjeg tržišta EU-a.

⁵⁹⁷ Primjerice, u uvodnoj izjavi 36 Direktive (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš, SL L 155, 12.6.2019. kao ciljevi navedeni su „...sprečavanje i smanjenje utjecaja određenih plastičnih proizvoda za jednokratnu uporabu, proizvoda od oksorazgradive plastike i ribolovnog alata koji sadržava plastiku na okoliš i na zdravlje ljudi te promicanje prelaska na kružno gospodarstvo, uključujući poticanje inovativnih i održivih poslovnih modela, proizvoda i materijala, čime se doprinosi i učinkovitom funkcioniranju unutarnjeg tržišta...“. Iz ove odredbe ne može se utvrditi koji je cilj prioritet: je li to zaštita okoliša i zdravlja ljudi ili doprinos unutarnjem tržištu promicanjem konkurentnih poslovnih modela? Ovisno o tome koji se politički cilj postavi kao prioritet, razumijevanje zakonodavnih mjera može se oblikovati na različite načine. Tako bi mjera za zaštitu okoliša i ljudskog zdravlja podržavala smanjenje oksorazgradivih vrsta plastike, dok bi promicanje konkurentnih poslovnih modela podržavalo smanjenje plastike koja nije financijski konkurentna. Ako su ciljevi jednako vrijedni, onda bi smjernice o tome kako riješiti moguće sukobe olakšale razumijevanje konteksta. Hijerarhija ciljeva nije određena niti u normativnom tekstu Direktive, što otežava određivanje prioriteta i vremenskog okvira za smanjenje plastike. Razumijevanje i prioritizacija dvaju ciljeva nužni su za određivanje vremenskog okvira unutar kojeg se smanjenje plastike treba provesti u svakoj državi članici. Ako je kontekst ekološki, tada bi trenutno smanjenje i povlačenje svih takvih proizvoda bilo najučinkovitija nacionalna mjera provedbe. Ako je konkurentnost u pitanju, tada bi duže prijelazno razdoblje za prilagodbu relevantnih poduzeća na druge materijale najbolje služilo političkim ciljevima. Također, neki akti Unije uopće ne navode ciljeve. Primjerice, uvodna izjava 1 Direktive (EU) 2019/1160 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o izmjeni direktiva 2009/65/EZ i 2011/61/EU u pogledu prekogranične distribucije subjekata za zajednička ulaganja, SL L 188, 12.7.2019. glasi: „zajednički ciljevi Direktive 2009/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive 2011/61/EU Europskog

precizne odredbe o ciljevima koje bi uključivale mjerljive kriterije za ocjenjivanje uspješnosti regulacije. Također, bilo bi korisno da se nacionalni redaktori uključe u zakonodavni postupak na razini EU-a kako bi mogli bolje razumjeti ciljeve EU zakonodavca.⁵⁹⁸

Nakon što su razjašnjeni ciljevi direktive, prelazi se na sljedeću fazu, a to je izrada plana za njezino preuzimanje. Planiranje preuzimanja direktive obuhvaća detaljnu pravnu analizu njezina sadržaja (opsega) i usklađenosti s važećim nacionalnim pravnim okvirom. To znači da se mora jasno identificirati područje primjene direktive, utvrditi odredbe koje ne ostavljaju prostora za diskreciju državama članicama te mogućnosti koje im direktiva ostavlja, kao i razmotriti potencijalne sankcije za kršenje obveza koje se nameću (pr. iznos novčanih kazni). Ako se prilikom analize direktive pojave sumnje u tumačenje pojedinih njezinih odredbi, njihovo značenje treba razjasniti prije nego što se počne izrađivati nacionalni nacrt propisa kojim se ona preuzima. Prije svega, treba uzeti u obzir druge jezične verzije predmetne direktive objavljene u Službenom listu kako bi se pravilno utvrdila volja donositelja. Također, treba analizirati koja upravna područja domaćeg zakonodavstva direktiva obuhvaća te postoje li nacionalni propisi koji već uređuju to isto područje. Pritom se sastavlja popis nacionalnih propisa koji se dotiču područja koje direktiva uređuje te se precizno utvrđuje usklađenost nacionalnih pravnih normi s onima iz direktive. To podrazumijeva identificiranje nacionalnih normi koje su izravno suprotne cilju direktive, onih normi koje su većim dijelom usklađene te zahtijevaju minimalne izmjene, kao i normi koje su u cijelosti usklađene s direktivom. U tom smislu treba razmotriti kako će se direktiva preuzeti, odnosno je li dovoljna izmjena postojećih propisa, je li potrebno ukinuti neke propise ili je pak potrebno donijeti potpuno novi propis.⁵⁹⁹ Planiranje preuzimanja direktive treba započeti što ranije, kako bi se ona pravovremeno preuzela te kako bi se osiguralo dovoljno vremena za prilagodbu

parlamenta i Vijeća uključuju osiguravanje ravnopravnih uvjeta za subjekte za zajednička ulaganja i uklanjanje ograničenja slobodnom kretanju udjela i dionica subjekata za zajednička ulaganja u Uniji uz istodobno osiguravanje ujednačenije zaštite ulagatelja. Iako su ti ciljevi u velikoj mjeri ostvareni, određene prepreke i dalje ograničavaju mogućnosti upravitelja fondova da u potpunosti iskoriste prednosti unutarnjeg tržišta“. Budući da je u ovoj izjavi navedeno kako su ciljevi izvornog EU teksta uglavnom postignuti, redaktor zadužen za preuzimanje Direktive u nacionalni pravni poredak ostaje u neizvjesnosti u vezi s njezinim političkim ciljevima.

⁵⁹⁸ Xanthaki zagovara stav kako bi nacionalni redaktori trebali biti dio pregovaračkih timova država članica unutar stručnih skupina EU-a. To bi im omogućilo da direktno sudjeluju u diskusijama i pregovorima, što bi poboljšalo njihovo razumijevanje i sposobnost preuzimanja zakonodavstva Unije. Međutim, s obzirom na to da mnoge države članice, posebno manje, nemaju resurse za takvo direktno sudjelovanje, Xanthaki kao alternativno rješenje predlaže pristup povjerljivim izvješćima s tih sastanaka, budući da ona sadrže sažetke rasprava i odluka te mogu pružiti vrijedne informacije nacionalnim zakonodavcima. Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 34-41.

⁵⁹⁹ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 491.

nacionalnog zakonodavstva specifičnostima direktive. Tako, primjerice, u Francuskoj i Nizozemskoj resorna ministarstva od početka prate zakonodavne aktivnosti Komisije, a čim Komisija izradi prvi nacrt direktive, ministarstva počinju planirati njezino preuzimanje.⁶⁰⁰ Xanthaki, primjerice, predlaže da nacionalni redaktori podnesu plan za preuzimanje direktive Europskoj komisiji na komentare, prije nego što započnu formalni proces preuzimanja. To može spriječiti kašnjenja i izbjeći politički neugodne situacije koje bi mogle nastati ako transpozicija nije provedena pravilno, što bi moglo dovesti do postupaka zbog povrede prava EU-a.⁶⁰¹ Štoviše, ovakav pristup suradnji bio bi u skladu s načelom lojalne suradnje, koje zahtijeva da države članice i institucije EU-a djeluju zajedno u duhu međusobnog povjerenja i podrške, kako bi se osigurala učinkovita primjena prava EU-a.⁶⁰²

Nakon izrade plana za preuzimanje direktive, započinje faza izrade nacrt propisa kojim se direktiva prenosi u nacionalno zakonodavstvo. Iako nacionalni propis kojim se preuzima direktiva u pravilu nema unaprijed zadanu strukturu, Xanthaki predlaže podjelu sadržaja propisa na tri dijela, s obzirom na tri kategorije adresata propisa. Naime, prvu kategoriju čine laici koji traže odgovore na svakodnevna pitanja, drugu čine profesionalci koji koriste propis u svom svakodnevnom radu, odnosno u procesu svojih profesionalnih aktivnosti, a treću pravni stručnjaci, tj. pravnici i suci koji tumače propise.⁶⁰³ S obzirom na ove tri kategorije adresata, u prvom dijelu propisa trebaju biti sadržane glavne regulatorne poruke kojima se prenosi suština zakonodavne reforme, fokusirajući se na informacije koje su potrebne laicima kako bi postali svjesni nove regulative, pridržavali se novih obveza, odnosno uživali nova prava. Sukladno tome, u prvom dijelu treba objasniti zašto je potrebno donijeti novi propis, kako propis koristi adresatima te što je suština reforme.⁶⁰⁴ Zatim, u

⁶⁰⁰ Vidi: Secrétariat général du Gouvernement (SGG), Premier ministre, *Guide de bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes*, 2012., <https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01858880/document> i Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 9.17.

⁶⁰¹ Vidi: čl. 258. i 260. UFEU-a

⁶⁰² Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 60-61.

⁶⁰³ Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 85.

⁶⁰⁴ Primjerice, odredba koja glasi „ovim se zakonom osigurava provedba Uredbe (EU) 2017/920 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 531/2012 u pogledu pravila za veleprodajna tržišta roaminga“ nije dobra jer nema značenje za većinu laika, odnosno građana. Stoga bi bilo bolje koristiti drugačiju formulaciju, poput „ovaj zakon ukida naknadu za roaming unutar Europske unije“ ili „ovaj zakon oslobađa građane naknade prilikom telefoniranja u inozemstvu unutar Europske unije“. Naime, ovakva odredba objašnjava vrijednost i temu propisa građanima, poziva ih da čitaju propis dalje te izlaže korist koju uživaju kao građani EU-a. Postavljanje ovih ključnih regulatornih poruka na početak teksta, kada je pažnja laika na vrhuncu, promicalo bi svijest građana EU-a o tome što im zakonodavstvo nudi, kratkoročno ili dugoročno, zašto je ono potrebno te što donose nove odredbe.

drugom dijelu propisa, namijenjenom stručnjacima koji koriste propise u okviru svojeg poslovanja, trebaju biti sadržane detaljnije regulatorne poruke i mehanizmi za provedbu direktive Unije. Tu ulaze sve potrebne upravne i provedbene mjere koje omogućuju učinkovitu primjenu direktive u nacionalnom kontekstu. Nadalje, u tom dijelu propisa može biti uključeno većinu onog što je predviđeno u tekstu direktive, ali prilagođeno nacionalnom kontekstu. Također, jezik koji se koristi treba biti uravnotežen, odnosno treba se koristiti tehnički jezik, ali pod uvjetom da je razumljiv dotičnim stručnjacima.⁶⁰⁵ Konačno, treći dio propisa, koji se odnosi na pravnike i suce, trebao bi obuhvatiti sve ono što je izostavljeno u prethodnim dijelovima. Ovaj dio treba sadržavati dodatne informacije, kao što su pitanja tumačenja, detalji o provedbi i sve ostale informacije koje mogu pomoći pravnicima u tumačenju i primjeni propisa. S obzirom da je ovaj dio namijenjen pravnicima, u njemu se može koristiti stručna pravna terminologija.⁶⁰⁶

Pri izradi nacionalnog propisa kojim se prenosi direktiva, cilj preuzimanja predmetne direktive mora biti jasno istaknut.⁶⁰⁷ S obzirom na to, u pravilu se u općim odredbama nacionalnih propisa propisuje da predmetni propis služi za preuzimanje određene direktive ili više njih.⁶⁰⁸ Ipak, u samom naslovu nacionalnog propisa nije poželjno spominjati direktivu koja se preuzima. Naime, budući da se ovi akti Unije moraju na odgovarajući način prenijeti u nacionalni pravni poredak, nema potrebe u naslovu naglašavati da nacionalni propis uređuje određeno područje u skladu s direktivom, osobito ako je taj naslov dug ili ako je predmetna direktiva izmijenjena. Naslov bi trebao definirati isključivo svrhu propisa kojim se prenosi direktiva u smislu njegova sadržaja.⁶⁰⁹

Nadalje, važno je upozoriti na to da se prilikom izrade teksta nacionalnog propisa ne bi trebali doslovno preuzimati dijelovi direktive. Naime, doslovno kopiranje odredbi direktive može

Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 86, 93.

⁶⁰⁵ Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 87.

⁶⁰⁶ Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 88.

⁶⁰⁷ Direktive nerijetko u svojim završnim odredbama propisuju da nacionalni propisi za njihovo preuzimanje trebaju sadržavati uputu na njih. Primjerice, čl. 28. st. 1. podst. 4. Direktive 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetske učinkovitosti, izmjeni Direktiva 2009/125/EZ i 2010/30/EU i stavljanju izvan snage Direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ, SL L 315, 14.11.2012. glasi: „Kada države članice donose ove odredbe, te odredbe prilikom njihove službene objave sadržavaju uputu na ovu Direktivu ili se uz njih navodi takva uputa. Države članice određuju načine tog upućivanja“. Prilikom upućivanja koristi se naziv direktive na način kako je objavljen na pojedinom jeziku države članice u Službenom listu EU-a.

⁶⁰⁸ Vidi primjerice čl. 1. Zakona o provedbi Uredbi Europske unije o zaštiti životinja, Narodne novine, br. 125/13., 14/14., 92/14., 32/19. i čl. 2. Zakona o energetske učinkovitosti, Narodne novine, br. 127/14., 116/18., 25/20., 32/21., 41/21.

⁶⁰⁹ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 269., 487. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 222.

dovesti do problema jer stil i terminologija EU zakonodavstva nisu uvijek usklađeni s nacionalnim pravnim sustavima, što može stvoriti konfuziju, pogotovo u pravnim sustavima gdje način definiranja i struktura propisa nisu uobičajeni kao u EU tekstovima.⁶¹⁰ Također, Komisija je više puta istaknula da nacionalni zakonodavci moraju stvoriti nove tekstove za preuzimanje koji će biti usmjereni na nacionalne potrebe i koji će omogućiti učinkovitu provedbu zakonodavstva odmičući se od jednostavnog kopiranja EU tekstova.⁶¹¹ Stoga, doslovno kopiranje odredbi direktive je dopušteno i primjereno samo u slučajevima kada se radi o tehničkim, detaljnim odredbama, odnosno odredbama koje same po sebi ne dopuštaju dodatno sadržajno tumačenje ili drugačije uređenje. Nadalje, treba paziti kako se koristi tehnika upućivanja. Samo se iznimno pojedine odredbe direktive mogu preuzeti upućivanjem, a ne i cijeli tekst direktive.⁶¹² Razlozi za korištenje upućivanja u načelu su isti kao i razlozi za korištenje doslovnog preuzimanja, s time da se u konkretnom slučaju može odrediti koji je pristup prikladniji. U svakom pojedinom slučaju treba pažljivo razmotriti prednosti i mane tehnike upućivanja, odnosno treba razmotriti jesu li odredbe direktive na koje se vrši upućivanje za adresata dovoljno razumljive same po sebi ili tek zajedno s pravnim normama nacionalnog prava. Međutim, treba istaknuti da upućivanje kao način preuzimanja nekih odredbi direktiva u nacionalno pravo nije dopušteno ako direktiva izravno utvrđuje prava i obveze fizičkih i pravnih osoba. Dakle, prilikom razmatranja ovih pristupa, treba voditi računa da su pogodni za postizanje cilja koji je propisan direktivom i zadovoljavaju zahtjeve u pogledu preciznosti i jasnoće pravne norme.⁶¹³

⁶¹⁰ Primjerice, pojam „žrtva“ u Direktivi o pravima žrtava iz 2012. godine (Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, SL L 315, 14.11.2012.) ima drugačije značenje u odnosu na taj pojam u nekim državama članicama. Naime, svaka država članica ima svoj pravni okvir i terminologiju. Primjerice, na Cipru se češće koristi pojam „tužitelj“ za žrtvu. U Belgiji se radi razlika između „žrtava“, „registriranih žrtava“ i „civilnih aktera“ u kaznenim suđenjima. U Češkoj postoji distinkcija između „žrtava“ i „oštećenih strana“, gdje oštećene strane imaju drugačiji pravni tretman. U Danskoj i Estoniji se primjerice koriste neutralniji izrazi kao što su „oštećeni“. S obzirom na to, preuzimanje Direktive ne može se svesti na kopiranje njezinog teksta, budući da to može dovesti do različitih tumačenja tko se smatra žrtvom te u konačnici do nejednakosti u pravima i zaštiti žrtava u državama članicama. Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 108-112.

⁶¹¹ Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 124-125.

⁶¹² Tekst nacionalnog propisa ne može se samo pozvati na direktivu dajući joj tako obvezujuću snagu. Sud EU-a je u presudi Komisija Europskih zajednica protiv Savezne Republike Njemačke potvrdio da države članice ne mogu ispuniti svoju obvezu preuzimanja direktiva jednostavnim upućivanjem na direktivu u svom nacionalnom zakonodavstvu. Vidi: Presuda od 20. ožujka 1997., *Komisija Europskih zajednica protiv Savezne Republike Njemačke*, C-96/95, EU:C:1997:165.

⁶¹³ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 114-115. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 206-207.

Ako direktiva sadrži pojmove koji su djelomično ili u cijelosti strani u domaćem pravnom poretku ili ako koristi izraze u drugačijem smislu od onog koji su opće poznati, u tekst nacionalnog propisa može biti potrebno uključiti definicije korištenih pojmova u direktivi. Na taj se način osigurava da pravni pojmovi i izrazi u nacionalnom pravnom poretku imaju ono značenje koje im je zakonodavac EU-a namijenio.⁶¹⁴ Pritom je važno razmotriti kako te definicije mogu utjecati na tumačenje ili primjenu drugih dijelova nacionalnog zakonodavstva. Na primjer, nova definicija može promijeniti način na koji se određeni propis primjenjuje ili tumači, čak i izvan konteksta specifične direktive koju je potrebno preuzeti. Ako nova definicija može uzrokovati zabunu ili utjecati na druge dijelove zakonodavstva, može biti korisno ograničiti njezin opseg na specifični kontekst unutar propisa, korištenjem formulacija kao što su „za potrebe ovog poglavlja,...“ ili „u smislu odredaba ovog poglavlja...“. Također, iznimno, kada bi se uključivanjem definicije koja je previše detaljna ili nekoliko definicija ugrozila razumljivost nacionalnog propisa, moglo bi se predvidjeti upućivanje na definicije sadržane u samoj direktivi. Ako direktiva sadrži definicije pojmova koji se uobičajeno koriste u nacionalnom pravu ili su na isti način definirani u postojećem nacionalnom zakonodavstvu, nije ih potrebno preuzeti. Kopiranje definicije iz direktive može dovesti do zabune kod adresata, budući da ga može navesti da povjeruje kako postoji razlika između definicije prethodno utvrđene u nacionalnom pravnom poretku i definicije sadržane u propisu kojim se preuzima direktiva.⁶¹⁵

U završnim odredbama nacionalnog propisa, prilikom propisivanja njegova stupanja na snagu, važno je voditi računa o tome da države članice moraju osigurati usklađenost svojeg nacionalnog zakonodavstva s pravom EU-a prije isteka roka za preuzimanje direktive. Iz tog razloga, nacionalnim propisom ne smije se odrediti datum stupanja na snagu koji bi bio nakon tog

⁶¹⁴ Primjerice, definiciju pojma „žrtva“, koja je različita u državama članicama, potrebno je uskladiti s definicijom u Direktivi ili jasno definirati odnose između nacionalnih i EU definicija. Pri tome, treba voditi računa kako nejasne ili široke definicije mogu dovesti do pravne neizvjesnosti, što utječe na provedbu prava žrtava. Na primjer, ako se definicija „žrtve“ previše razlikuje od EU standarda, postoji opasnost da žrtve neće moći ostvariti prava predviđena Direktivom. Jasno definiranje tko se smatra žrtvom ključno je za pravilnu primjenu Direktive. Vidi Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 109-118.

⁶¹⁵ Iako je u tom slučaju nepotrebno preuzimati definicije iz direktive ili odluke, pa čak i pogrešno ili zbunjujuće, Europska komisija često ističe da se definicije sadržane u direktivama moraju ugraditi u nacionalno pravo. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 494.

roka.⁶¹⁶ Izuzetak je moguć samo ako postoje opravdani razlozi od javnog interesa koji mogu opravdati produljenje roka za stupanje na snagu propisa kojim se direktiva preuzima.⁶¹⁷

Naposlijetku, u slučaju izmjena preuzete direktive postoji nekoliko pravila kojih se treba pridržavati. Općenito, direktiva se može mijenjati različitim pravnim aktima Unije. Iako se direktive najčešće mijenjaju direktivama, one se ponekad mogu mijenjati i uredbama, odlukama te aktima o pristupanju. Ako je direktiva izmijenjena direktivom, za preuzimanje izmjena i/ili dopuna vrijede ista pravila kao i za preuzimanje same direktive. S druge strane, ako se direktiva izmjenjuje, odnosno dopunjava uredbom, tada nastaje posebna pravna situacija u vezi s pravnom prirodom teksta direktive. Ako se uzme u obzir da temeljna direktiva sa svim svojim izmjenama i dopunama čini sadržajnu cjelinu, dok je ujedno svaka pojedinačna izmjena i dopuna formalno samostalan pravni akt, tada dobivamo pravni akt koji ima djelomično narav direktive i djelomično uredbe. Stoga, opravdano je postaviti pitanje zašto je određena direktiva izmijenjena uredbom, a ne direktivom? Jedan od razloga zašto se direktiva izmjenjuje uredbom je taj što se na taj način nastoji osigurati da izmjene stupe na snagu u svim članicama EU-a istovremeno, na točno određeni datum i na isti način. U praksi to znači da država članica mora pravilno uskladiti odredbe svojih nacionalnih propisa koje su u suprotnosti s uredbom, odnosno izmijenjenom direktivom. U slučaju izmjena i dopuna direktive odlukom, vrijede ista pravila kao i za izmjenu uredbom.⁶¹⁸

Zaključno, države članice imaju ključnu ulogu u osiguravanju djelotvorne primjene prava EU-a na nacionalnoj razini, što zahtijeva usklađivanje njihovih pravnih sustava s pravnom stečevinom Unije. Uredbe su zakonodavni akti Unije koji se izravno primjenjuju u državama članicama. Međutim, države članice moraju osigurati učinkovitu provedbu uredbe u nacionalnom pravnom poretku, što ponekad podrazumijeva i izmjenu postojećih propisa ili donošenje novih propisa. S druge strane, direktive se uvijek moraju preuzeti u nacionalni pravni poredak, što se u pravilu čini donošenjem posebnog propisa kojim se ona preuzima (to vrijedi i za odluke koje nisu izravno primjenjive). Na izradu propisa za preuzimanje direktiva primjenjuju se ista opća pravila

⁶¹⁶ Vidi: Presuda od 9. kolovoza 1994., *Bund Naturschutz in Bayern e.V., Richard Stahnsdorf i drugi protiv Freistaat Bayern, Stadt Vilsbiburg i Landkreis Landshut*, C-396/92, EU:C:1994:307

⁶¹⁷ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike izričito ističe da je odredba koja propisuje datum stupanja na snagu nakon roka za preuzimanje direktive nezakonita, osim ako se kašnjenje opravdava ozbiljnim razlozima od općeg interesa koji opravdavaju produženje roka za stupanje na snagu propisa. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 33. Ovo je pravilo potvrdio i Državni savjet Francuske Republike u svojoj praksi. Vidi: Conseil d'État, 7ème et 2ème sous-sections réunies, 03/11/2014, 375534 i Conseil d'État, 6ème - 1ère chambres réunies, 26/06/2015, 360212

⁶¹⁸ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 208-210.

koja vrijede i za ostale propise. Međutim, postoje i neka specifična pravila kojih se treba pridržavati prilikom preuzimanja direktiva. Prije nego što se počne sa samom izradom teksta nacionalnog propisa, važno je temeljito razumjeti pravnu prirodu direktive te provesti detaljnu pravnu analizu njezina sadržaja (opsega) i usklađenosti s važećim nacionalnim pravnim okvirom. Samo kvalitetno izrađen propis, usklađen sa sadržajem i ciljevima direktive, može osigurati njezinu učinkovitu primjenu. U protivnom, država članica izlaže se riziku pokretanja postupka zbog povrede prava EU-a od strane Europske komisije.

5.13. Analiza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a

Unatoč tome što države članice imaju ključnu ulogu u osiguravanju djelotvorne primjene prava EU-a na nacionalnoj razini, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila ne uređuju detaljno tehniku izrade propisa kojima se direktive preuzimaju u nacionalni sustav, niti onih kojima se osigurava provedba uredbi. Jedina odredba koja se odnosi na zakonodavstvo EU-a propisuje da se u posebnom članku propisa, unutar uvodnih (općih) odredbi, treba navesti direktiva odnosno drugi akt Unije koji se preuzima u hrvatsko zakonodavstvo tim propisom.⁶¹⁹ Iako je Odlukom o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije propisana podjela nadležnosti i utvrđeni su osnovni instrumenti zakonodavnog usklađivanja, i dalje nedostaju sveobuhvatne tehničke i metodološke smjernice koje bi zakonodavcima pružile konkretne upute pri izradi propisa za usklađivanje s pravom EU-a.⁶²⁰ Stoga, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila trebala bi se u tom dijelu nadopuniti, kako bi se osigurao jedinstven i sustavan pristup izradi nacionalnih propisa kojima se usklađuje nacionalni pravni poredak s pravnom stečevinom EU-a, što u konačnici proizlazi iz načela lojalne suradnje.

⁶¹⁹ Čl. 8. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁶²⁰ Prva Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije donesena je 2011. godine te je zatim 2017. godine zamijenjena novom. Vidi: Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, Narodne novine, br. 44/17.

5.14. Obrazovanje i stručno usavršavanje osoba koje sudjeluju u izradi propisa

Službenici zaduženi za izradu propisa, odnosno redaktori, moraju imati odgovarajuća znanja i vještine. Iako se dugo vremena smatralo da je za izradu propisa dovoljna vještina stečena praktičnim iskustvom i mentorstvom na radnom mjestu, razvojem legisprudencije postalo je jasno da sama vještina nije dostatna, već da mora biti upotpunjena znanstvenim spoznajama o najboljim metodama koje osiguravaju kvalitetu propisa.⁶²¹ Xanthaki objašnjava izradu propisa primjenjujući Aristotelov koncept „praktične mudrosti“ (grč. *phronesis*), kao nešto što se nalazi između znanosti i vještine.⁶²² Izrada propisa nije samo znanost jer se ne bavi samo onim što je istinito, već i onim što bi bilo dobro u konkretnim okolnostima. Također, nije ni samo vještina jer uključuje procjenu i postavljanje ciljeva, kao i odabir sredstava za njihovo ostvarenje.⁶²³ Dakle, izrada propisa predstavlja složeno područje koje zahtijeva i teorijsko razumijevanje i praktičnu primjenu. U

⁶²¹ Vidi: Borković, *Nomotehnika*, 6. i Vuković i Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*, 7. Iako je danas u znanstvenim i stručnim krugovima opće prihvaćeno mišljenje da izrada propisa uključuje i znanstvene spoznaje, Bowman, primjerice, prednost daje vještini. On smatra da je svaki propis jedinstven te da zahtijeva poseban pristup i analizu, s obzirom na to da se bavi različitim pravnim i društvenim pitanjima. Prema tom shvaćanju nije moguće primijeniti univerzalni model ili jedinstvenu metodologiju na sve tekstove propise, što izradu propisa udaljava od znanstvene discipline, a približava vještini. Bowman dodatno ističe da redaktor mora osmisliti način na koji će tekst propisa omogućiti provedbu političkih ciljeva, pritom pazeci da ne prekorači granice između tehničkog oblikovanja propisa i oblikovanja same politike. Takva razgraničenja zahtijevaju iskustvo, prosudbu i prilagodbu kontekstu, što su obilježja vještine, a ne znanosti. Nadalje, Bowman naglašava da je izradu propisa nemoguće svesti na linearan proces, budući da je riječ o procesu koji se odvija kroz stalna preispitivanja, prilagodbe i dorade. Upravo ta nepredvidivost i potreba za neprestanim poboljšanjem čine krajnji ishod teško unaprijed odredljivim, čime se dodatno potvrđuje praktična priroda ove aktivnosti. Također, ukazuje na to da redaktori rade unutar „strogo definiranih i preciznih književnih ograničenja“, gdje je jezična preciznost presudna, a mogućnosti stilskog izražavanja znatno su suženije u odnosu na druge oblike pisanja. Naposljetku, Bowman ističe da se jezik i tehnike pisanja tekstova propisa neprestano mijenjaju te da redaktori moraju biti svjesni tih promjena i sposobni im se prilagoditi kako bi njihovi prijedlozi ostali relevantni. Vidi: Geoffrey Bowman, „The Art of Legislative Drafting“, *Amicus Curiae* 64, (2006.): 2-9, <https://doi.org/10.14296/ac.v2006i64.1117>.

⁶²² Praktična mudrost kombinira elemente znanosti (grč. *episteme*) i vještine (grč. *techne*). Aristotel je znanost definirao kao stanje uma sposobno za demonstraciju onog što zna. Osoba posjeduje znanstveno znanje kada su njezina uvjerenja zasnovana na ispravnim temeljnim načelima. Znanost se odnosi na univerzalno znanje koje je nepromjenjivo u vremenu i prostoru te je postignuto uz pomoć analitičke racionalnosti, što odgovara modernom znanstvenom idealu kako je izražen u prirodnim znanostima. S druge strane, vještinu Aristotel definira kao razumno i produktivno intelektualno stanje, usmjereno na stvaranje nečega što može, ali ne mora postojati. Vještina se odnosi na umijeće ili proizvodnu djelatnost koja je konkretna, promjenjiva i ovisna o kontekstu. Njezin je cilj praktična primjena znanja pomoću instrumentalne racionalnosti. U tom smislu Aristotel opisuje praktičnu mudrost kao intelektualnu vrlinu koja je sposobna za razumne odluke u vezi s onim što je dobro ili loše za čovjeka. Osobe koje posjeduju praktičnu mudrost vodi osjećaj pravilnog redoslijeda među ciljevima koje slijede, a taj se osjećaj ne može shvatiti kao teoretski aksiom, nego samo putem praktične mudrosti. Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 18-23.

⁶²³ Vidi: Xanthaki, „Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?“ i Xanthaki, *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*, 18-23.

skladu s time ključno je osigurati odgovarajuće obrazovanje i stručno usavršavanje službenika koji sudjeluju u izradi propisa. Pritom je važno naglasiti da nema svaki pravnik, samim time što je završio studij prava, potrebna znanja i vještine za izradu propisa.⁶²⁴ Neosporivo je da u postupku izrade propisa postoje određene važne zadaće koje može izvršiti samo pravnik, kao što su predviđanje učinaka propisa na pravni sustav, uzimajući u obzir pravni okvir u koji se propis treba ugraditi, identificiranje mogućih antinomija ili praznina koje formulacija može proizvesti ili praktičnih problema koji se primjenom propisa mogu pojaviti i sl.⁶²⁵ Međutim, uz čisto pravno znanje, službenici koji izrađuju propise trebaju raspolagati i specifičnim znanjima i vještinama iz područja izrade propisa.

Znanja i vještine potrebne za izradu propisa stječu se kroz posebne obrazovne programe, koji se u pravilu organiziraju na poslijediplomskoj razini, kao i putem različitih radionica, seminara i tečajeva koje najčešće provode stručna tijela vlade.⁶²⁶ U Poljskoj, primjerice, Fakultet prava i uprave Sveučilišta u Varšavi svake akademske godine izvodi poslijediplomski studijski program iz područja zakonodavstva. Studij je namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi propisa, posebice onima zaposlenima u zakonodavnim jedinicama tijela državne i lokalne uprave. Studij upisuje prosječno oko 80 polaznika godišnje, najčešće osobe s diplomom iz područja prava i javne uprave, ali mogu biti i iz drugih područja.⁶²⁷ Također, u Poljskoj postoji specijalizirani stručni program usavršavanja za izradu propisa koji svake godine provodi Vladin centar za zakonodavstvo. Ovaj program okuplja oko 40 sudionika, a u prvom redu namijenjen je osobama koje su završile studij prava te su zaposlene u državnoj službi.⁶²⁸ S druge strane, u Nizozemskoj je primjerice osnovana posebna Akademija za zakonodavstvo u Hagu, koja provodi dvogodišnji program usmjeren na

⁶²⁴ Constantin Stefanou, „Comparative Legislative Drafting. Comparing across Legal Systems“, *European Journal of Law Reform* 18, br. 2 (2016): 123., https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/EJLR/EJLR_1387-2370_2016_018_002_001.

⁶²⁵ Ovo su samo neka od mnogih pitanja s kojima se službenik koji izrađuje propise suočava i za koje je potrebno pravno obrazovanje. To ne znači da osobe koje nisu pravnici ne mogu pružiti vrijednu pomoć u izradi određenih normativnih tekstova. Štoviše, bilo bi poželjno poticati bližu suradnju sa stručnjacima za sadržajnu politiku i lingvistiku, koji bi mogli unaprijediti kvalitetu teksta. U svakom slučaju čini se da bi konačna odgovornost za izradu normativnih tekstova trebala biti u rukama pravnika. Zapatero Gómez, *The Art of Legislating*, 135-136.

⁶²⁶ Tavares de Almeida i Moll, „Legislative Training“, 259.

⁶²⁷ O studiju vidi više: *Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, Studia podyplomowe | Podyplomowe Studia Zagadnień Legislacyjnych*, pristup 8. kolovoza 2025., <https://wpia.uw.edu.pl/pl/studia/studia-podyplomowe/podyplomowe-studium-zagadnien-legislacyjnych>.

⁶²⁸ Tavares de Almeida i Moll, „Legislative Training“, 267., 270. i Jacek K. Sokolowski, „Legislation in Poland“, u: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.), 382.

povezivanje teorijskog obrazovanja s praktičnim radom.⁶²⁹ Akademija svake godine prima između 10 i 20 polaznika koji su nedavno završili sveučilišni diplomski studij prava.⁶³⁰ Program je koncipiran kao dualni model učenja u kojem polaznici prosječno dva dana tjedno pohađaju nastavu na Akademiji, dok ostatak tjedna rade kao pripravnici u državnim tijelima. Cilj je Akademije obrazovati specijalizirane pravnike za izradu propisa, odnosno osigurati stručnjake koji će biti učinkoviti i kompetentni u svojim budućim poslovima izrade propisa unutar vladinih tijela.⁶³¹ Nadalje, kao državu koja pridaje značajnu važnost obrazovanju pravnika specijaliziranih za izradu propisa treba spomenuti Ujedinjeno Kraljevstvo. Ovdje posebno treba istaknuti ugledni i međunarodno priznati Centar Sir William Dale za zakonodavne studije, koji djeluje u sklopu Instituta za napredne pravne studije Sveučilišta u Londonu.⁶³² Centar nudi niz specijaliziranih programa iz zakonodavstva, uključujući poslijediplomske studije, ljetne škole i programe stručnog usavršavanja, a također vodi i Kliniku za izradu propisa, koja studentima pruža priliku da vježbaju svoje vještine izrade nacрта u praksi.⁶³³

U kontekstu obrazovanja i stručnog usavršavanja osoba koje izrađuju propise ili se bave istraživanjem u ovom području, važno je istaknuti značaj međunarodnih i nacionalnih udruga. Na međunarodnoj razini djeluje Međunarodna udruga za zakonodavstvo, kao neprofitna udruga, kojoj je glavni cilj promovirati kvalitetu zakonodavstva kroz konzultacije, diseminaciju istraživanja i rezultata studija te razne tečajeve o izradi zakonodavstva. Ova Udruga svake dvije godine organizira kongres i objavljuje odgovarajuće zbornike radova.⁶³⁴ U pojedinim državama, također

⁶²⁹ Vidi: *Academie voor Wetgeving*, pristup 8. kolovoza 2025., <https://rechtenoverheid.nl/>.

⁶³⁰ Zbog svoje reputacije i kvalitete programa, Akademija za zakonodavstvo svake godine zaprimi preko 100 prijava.

⁶³¹ Beenakker i Zijlstra, "Legislation in Netherlands", 350-351. Izradi propisa u Nizozemskoj pridaje se pažnja i u okviru diplomskih studija prava. Tako, primjerice, pravni fakulteti Sveučilišta u Maastrichtu, Tilburgu, Leidenu i Groningenu nude kolegije koji su posvećeni zakonodavnom procesu i tehnikama izrade propisa.

⁶³² Centar Sir William Dale formalno je osnovan 1997. godine, no njegovi programi temelje se na Tečaju za pravne savjetnike vlade (eng. *Government Legal Advisers Course*), koji je još 1964. godine kao obrazovni program za pravnike iz država Commonwealtha pokrenuo Sir William Dale, po kojemu centar i nosi ime.

⁶³³ Vidi: *Sir William Dale Legislative Drafting Clinic*, pristup 8. kolovza 2025., <https://ials.sas.ac.uk/research/research-centres/sir-william-dale-centre-legislative-studies/sir-william-dale-legislative>. Većina sveučilišta u Ujedinjenom Kraljevstvu također pruža kolegije o izradi zakonodavstva, obično na prijediplomskoj razini. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, "Legislation in European Countries", u: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.), 34. i Tavares de Almeida i Moll, "Legislative Training", 268-269.

⁶³⁴ U državama Commonwealtha, važnu ulogu ima i profesionalna Udruga zakonodavnih savjetnika Commonwealtha (eng. *Commonwealth Association of Legislative Counsel*), koja okuplja pravnike specijalizirane za izradu propisa prvenstveno iz država članica Commonwealtha, ali i iz drugih država koje dijele sličnu zakonodavnu tradiciju. Cilj ove Udruge je poticanje profesionalne razmjene znanja i iskustava te jačanje kapaciteta pravnika specijaliziranih za izradu propisa koji rade u državnoj upravi i parlamentu. Udruga održava međunarodne konferencije, objavljuje biltene te organizira radionice i seminare.

su osnovane nacionalne udruge za zakonodavstvo (pr. u Austriji, Estoniji, Njemačkoj, Grčkoj, Italiji, Poljskoj, Rusiji, Škotskoj i Švicarskoj), koje organiziraju predavanja, konferencije i programe obuke o zakonodavstvu. Postojanje nacionalnih udruga je važno jer one predstavljaju učinkovit način organiziranja programa zakonodavne obuke na nacionalnoj razini, širenja novih pristupa obuci i istraživanja o legispudenciji.⁶³⁵

5.15. Analiza obrazovanja i stručnog usavršavanja osoba koje sudjeluju u izradi propisa u Hrvatskoj

U Hrvatskoj obrazovanje i stručno usavršavanje osoba uključenih u izradu propisa još uvijek nisu dovoljno razvijeni niti sustavno usmjereni. Iako Ured za zakonodavstvo u suradnji s Državnom školom za javnu upravu povremeno organizira kraće edukacijske programe iz područja izrade propisa za državne službenike, i dalje ne postoji specijalizirani, sveobuhvatni program koji bi na sustavan i kontinuiran način obuhvatio sve ključne aspekte pravnog normiranja. Na hrvatskim studijima prava i javne uprave izrada propisa još je uvijek nedovoljno zastupljena, pri čemu se kolegij nomotehnika najčešće izvodi samo na pojedinim studijima, i to kao izborni kolegij. Unatoč tome, u društvu i dalje prevladava uvjerenje da svatko tko je pravnik posjeduje potrebne vještine i znanja za izradu propisa. Iako pravno znanje predstavlja temelj, ono samo po sebi nije dostatno jer osobe koje sudjeluju u izradi propisa moraju, uz pravnu stručnost, posjedovati i specifična znanja iz područja pravnog normiranja koja se, u pravilu, ne stječu tijekom studija prava. Stoga bi bilo korisno usmjeriti se na jačanje obrazovanja u ovom području, prvenstveno kroz uvođenje više kolegija posvećenih izradi propisa na pravnim fakultetima, u skladu sa suvremenim znanstvenim spoznajama i praksom. Također, bilo bi korisno razmotriti uvođenje specijaliziranog obrazovnog programa koji bi omogućio stjecanje i usavršavanje teorijskih znanja i praktičnih vještina nužnih za kvalitetnu izradu propisa.

⁶³⁵ Tavares de Almeida i Moll, "Legislative Training", 259-260.

5.16. Primjena informacijske tehnologije u postupku izrade propisa

Izrada propisa predstavlja složenu i vremenski zahtjevnu djelatnost, osobito u kontekstu dinamičnih društvenih promjena i rastućih izazova suvremenog doba. Zbog toga se sve veća pozornost posvećuje primjeni tehnologijskih rješenja s ciljem unaprjeđenja učinkovitosti i kvalitete postupka izrade propisa. Tehnološki napredak ne samo da otvara nova pravna pitanja koja zahtijevaju regulaciju (poput vlasništva nad podacima ili odgovornosti za autonomne sustave), već ujedno omogućuje digitalizaciju procesa izrade propisa kroz razvoj specijaliziranih informacijskih alata.⁶³⁶ O ulozi informacijske tehnologije u pružanju podrške i unaprjeđenju procesa izrade propisa raspravljalo se u znanstvenim i stručnim krugovima još tijekom 60-ih godina prošlog stoljeća.⁶³⁷ Međutim, tek krajem 1990-ih godina razvilo se novo interdisciplinarno područje pod nazivom legimatika, koje povezuje pravnu i informatičku znanost s ciljem unaprjeđenja zakonodavnog procesa. Legimatika je dala poticaj razvoju informacijskih alata namijenjenih učinkovitijoj i kvalitetnijoj izradi propisa.⁶³⁸

Informacijski alati za izradu propisa u praksi su često razvijeni kao nadogradnja postojećim programima za obradu teksta, poput *Microsoft Word*a ili *Apache OpenOffice*a, kako bi se njihove osnovne funkcionalnosti prilagodile potrebama zakonodavnog oblikovanja.⁶³⁹ Primjerice, 2005.

⁶³⁶ Jan Oster, "Code is Code and Law is Law - the Law of Digitalization and the Digitalization of Law", *International Journal of Law and Information Technology* 29, br. 2 (2021): 101-102., <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaab004>.

⁶³⁷ Primjer jednog od prvih projekata u nastojanjima da se informacijska tehnologija koristi za unaprjeđenje zakonodavnog procesa bio je QWIK-DRAFT sustav, razvijen 1974. godine u Virginiji, SAD. Ovaj sustav za obradu teksta nudio je tada revolucionarne mogućnosti za jednostavnije i brže izrađivanje nacrtu zakona, njihove izmjene, pohranjivanje i ispisivanje. Wim J.M. Voermans, *Sturen in de mist...maar dan met radar: Een onderzoek naar praktisch haalbare vormen van computerondersteuning bij het ontwerpen van regelgeving* (doktorska disertacija, Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Tilburg University, 1995.), 12-13.

⁶³⁸ U području legimatike mogu se izdvojiti dva temeljna pristupa u razvoju pravnih informacijskih sustava: informacijski orijentiran pristup i pristup temeljen na umjetnoj inteligenciji. U informacijskom pristupu pravni i zakonodavni procesi rješavanja problema smatraju se informacijskim problemima. Informacijski sustavi izgrađeni prema informacijskom pristupu pomažu korisnicima sustava obradom i pružanjem točnih informacija za rješavanje specifičnih problema s kojima se susreću. S druge strane, u pristupu temeljenom na umjetnoj inteligenciji pravni i zakonodavni procesi rješavanja problema smatraju se procesima razmišljanja koji zahtijevaju znanje. U sustavima temeljenim na umjetnoj inteligenciji nastoji se predstaviti znanje potrebno za rješavanje određenog pravnog ili zakonodavnog problema i modelirati ga na način koji omogućava računalnom sustavu da „razmišlja“. Stoga, sustavi umjetne inteligencije mogu (djelomično) rješavati pravne probleme „obrađenim“ pravnim razmišljanjem. O ovome vidi više u: Wim J.M. Voermans, "Rationality in Legislation by Employing Informatics?", u: *A New Theoretical Approach to Legislation: Proceedings of the Fourth Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory*, ed. Luc J. Wintgens (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2002.), 127.

⁶³⁹ Jedan od prvih informacijskih alata za izradu propisa je softver *LegisWrite*, koji još 1996. godine razvila Europska komisija za izradu i prevođenje njezinih službenih akata. *LegisWrite* je integriran u *Microsoft word* i standardizira osnovnu strukturu i oblikovanje pravnih akata. Također, osigurava da računalno oblikovanje ostane stabilno kada se elektronička verzija teksta šalje iz jedne institucije u drugu, koja koristi drugi računalni sustav.

godine u Njemačkoj je razvijen softver e-Norm koji se koristi za izradu zakona i drugih propisa na saveznoj razini. Sustav djeluje kao dodatak za Microsoft Word, koji korisnicima omogućuje rad u poznatom tekstualnom sučelju, ali uz dodatne funkcionalnosti prilagođene procesu izrade propisa. Prije početka izrade nacrt propisa softver omogućuje redaktorima različite predloške za nove propise ili za izmjene postojećih. Ti predlošci sadrže sve ključne dijelove koje propis mora sadržavati, raspoređene prema standardiziranom redosljedu kako bi bili u skladu s Priručnikom za izradu propisa Savezne Republike Njemačke. Softver također može automatski generirati formalnu strukturu nacrt, čineći sadržaj propisa preglednim i logički organiziranim u strukturne dijelove. Svi strukturni dijelovi teksta automatski su numerirani i povezani internim vezama, što olakšava navigaciju kroz dokument te smanjuje mogućnost pogrešaka prilikom izmjena. Kada dođe do promjena u numeraciji ili premještanja dijelova u tekstu, sustav automatski ažurira sva upućivanja unutar teksta, osiguravajući točnost i dosljednost. Softver dodatno omogućava automatsko generiranje tablice sadržaja koja se dinamički ažurira u skladu s promjenama u dokumentu. Ovaj softver pomaže i prilikom izrade obrazloženja prateći strukturu teksta propisa te na taj način štedi vrijeme i osigurava preciznu povezanost između obrazloženja i svakog dijela propisa. Uz to, kad god se izvrše promjene u tekstu nacrt, povezani dijelovi obrazloženja automatski se usklađuju s promjenama, održavajući konzistentnost.⁶⁴⁰ Kako bi se izbjegle formalne pogreške, softver provjerava kvalitetu teksta nacrt propisa, ukazujući na potencijalne pogreške. Tako se primjerice u tekstu provjerava jesu li naslovi paragrafa korišteni na dosljedan način kroz cijeli nacrt propisa, provjerava se struktura paragrafa da bi se utvrdilo sadrži li više stavaka nego što je preporučeno, identificiraju se preduge rečenice ili rečenice s previše riječi, provjerava se postoji li dosljednost i ispravnost u izmjenama i dopunama propisa, provjerava se jesu li kratice ispravno korištene, jesu li datumi i brojevi ispravno označeni itd.⁶⁴¹ Uz automatsku provjeru e-Norm nudi poveznice na odgovarajuća pravila Priručnika za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, omogućujući brz ispravak uočenih pogrešaka. Naposljetku, e-Norm je povezan s pravnom bazom *Juris* koja

⁶⁴⁰ Tako primjerice, svaki put kad se doda, izbriše ili premjesti odjeljak, odgovarajući dijelovi u odjeljku s objašnjenjima automatski se ažuriraju. To osigurava konzistentnost i preciznost između propisa i njegovih objašnjenja. Sve ovo povećava efikasnost analize i uređivanja propisa, smanjujući mogućnost pogrešaka i olakšavajući razumijevanje veze između različitih dijelova propisa. *Interoperability solutions for European Public Administrations, LEOS Legislative editing open software, final results*, pristup 29. ožujka 2024., https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA_LEOS_Final_Results_Final_Version.pdf.

⁶⁴¹ *Interoperability solutions for European Public Administrations, LEOS: Legislative Editing Open Software, Final results*, 68-70., https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA_LEOS_Final_Results_Final_Version.pdf.

omogućuje pristup pročišćenim verzijama važećih zakona i propisa, čime olakšava pravilno citiranje i usklađivanje s aktualnim pravnim okvirom.⁶⁴²

Slovenija također razvija vlastita digitalna rješenja za podršku zakonodavnom procesu. Od 2024. godine u upotrebi je Modularni okvir za pripremu elektroničkih dokumenata (MOPED) koji djeluje kao pozadinski sustav novog Pravno-informacijskog sustava Republike Slovenije (PISRS) te omogućuje digitaliziranu izradu i obradu propisa.⁶⁴³ MOPED je osmišljen s ciljem pojednostavljenja i standardizacije pripreme zakonodavnih dokumenata, pri čemu sve faze izrade propisa čine integrirani i digitalizirani zakonodavni ciklus. Sustav se sastoji od više međusobno povezanih modula koji koriste jedinstvene izvore podataka i zajedničke tehničke standarde, što omogućuje dosljedan unos, obradu i pohranu informacija tijekom cijelog procesa.⁶⁴⁴ Svi dokumenti izrađeni unutar MOPED-a strojno su čitljivi, što znači da ih računala mogu automatski analizirati, obrađivati i povezivati s drugim pravnim izvorima.⁶⁴⁵ Među funkcionalnostima MOPED-a ističe se napredni web uređivač teksta koji korisnicima omogućuje sastavljanje nacрта propisa unutar strukturiranog sučelja te nudi funkcionalnosti slične njemačkom softveru e-Norm. Sustav dodatno omogućuje istovremeno pretraživanje zakonodavstva EU-a i Republike Slovenije, čime se olakšava usklađivanje novih propisa s postojećim pravnim okvirom na nacionalnoj i europskoj razini.⁶⁴⁶

Nadalje, u kontekstu informatizacije izrade propisa ključno je spomenuti i novi softver LEOS koji je razvila Europska komisija.⁶⁴⁷ LEOS je softver otvorenog koda, dostupan pod javnom

⁶⁴² Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 56-57.

⁶⁴³ Pravno-informacijski sustav Republike Slovenije (PISRS) omogućuje besplatan pristup ažuriranim podacima o pravnom poretku Republike Slovenije i Europske unije. Vidi: *GOV.SI, Zaživel nov Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (PISRS)*, pristup 8. kolovoza 2025., <https://www.gov.si/novice/2024-03-27-zazivel-nov-pravno-informacijski-sistem-republike-slovenije-pisrs/>.

⁶⁴⁴ Prije svakog modula i podmodula prikazuje se oznaka (X ili ✓), koja korisniku ukazuje je li ispunio sve što se od njega zahtjeva.

⁶⁴⁵ Anamarija Patricija Masten, „eZakonodaja v Republiki Sloveniji: kdo, kaj, kako, zakaj“, u: *Slovenska pravna konferenca »Ustvarjajmo povezani« – zbornik*, ur. Katja Božič, Gordana Lalić i Anamarija Patricija Masten (Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2022.), 91.

⁶⁴⁶ Slovenski propisi i zakonodavni akti Unije prikazuju se paralelno s radnim dokumentom, što olakšava međusobnu analizu i usporedbu. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, MOPED – modularno ogrodje za pripremu elektronskih dokumenata.

⁶⁴⁷ LEOS (eng. *Legislative Editing Open Software*) je razvijen u okviru inicijative Interoperabilna Europa Europske komisije, usmjerene na jačanje interoperabilnosti javnog sektora, a financiran je kroz program Digitalna Europa (DIGITAL). Nakon što je provedena analiza postojećih alata koje koriste javne uprave u državama članicama i institucijama EU-a, Komisija je prepoznala potrebu za razvojem nove generacije softverskih rješenja za izradu zakonodavnih akata. LEOS je osmišljen kako bi odgovorio na te zahtjeve, nudeći moderno i otvoreno rješenje za uređivanje nacрта zakonodavstva u digitalnom formatu.

licencijom Europske unije (EUPL), što omogućuje njegovo besplatno korištenje.⁶⁴⁸ Softver koristi naprednu tehnologiju umjetne inteligencije uz ljudski nadzor kako bi podržao izradu propisa u formatu Akoma Ntoso XML,⁶⁴⁹ čime omogućuje preciznije i učinkovitije uređivanje pravnih akata EU-a, smanjujući rizik od ljudskih pogrešaka i povećavajući učinkovitost. U kontekstu složenog zakonodavnog postupka u Uniji jedna od temeljnih prednosti LEOS-a je ta što omogućuje da različiti sudionici zakonodavnog postupka istovremeno rade na istom nacrtu zakonodavnog akta. To znači da svi sudionici mogu unositi promjene, davati komentare i predlagati izmjene u stvarnom vremenu. Pored toga, LEOS pruža pravnu provjeru s obzirom na sadržaj nacrtu propisa, provjeravajući ispravnost upućivanja, citiranja, dosljednost korištenih pojmova i terminologije, korištenje kratica i sl. Također, LEOS pruža lingvističku podršku, primjerice, predlažući ispravne jezične formulacije u odredbama, a može i detektirati odstupanja između različitih jezičnih prijevoda i sl. Kao softver utemeljen na umjetnoj inteligenciji, LEOS može automatski izraditi neke dijelove nacrtu akta, npr. prijelazne i završne odredbe, a može, primjerice, i samostalno izraditi pročišćeni tekst akta. Uz to, LEOS pruža i pravnu pomoć tako što, primjerice, može prepoznati formulacije u odredbama koje bi mogle stvoriti nenamjerne dvosmislenosti.⁶⁵⁰

⁶⁴⁸ Npr. španjolsko Ministarstvo predsjedništva (španj. *Ministry of the Presidency*), odgovorno za kvalitetu izrade španjolskih zakona (sadašnje Ministarstvo predsjedništva, pravosuđa i odnosa s *Cortesima*, španj. *Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*), 2020. godine implementiralo je LEOS, prilagodivši ga vlastitim nacionalnim potrebama. Proces implementacije uključivao je postavljanje LEOS-a u razvojno i predproduksijsko okruženje, integraciju s bazom podataka i upraviteljem sadržaja te prilagodbu softvera španjolskoj zakonodavnoj tradiciji kroz nove predloške, prezentacijske stilove i elemente Akoma Ntoso. *User from Spain: LEOS will help us make the drafting of legal texts more efficient*, pristup 8. kolovoza 2025., <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation/news/leos-reuse-story-user-spain>.

⁶⁴⁹ Akoma Ntoso je standard koji pomaže u digitalizaciji i organizaciji pravnih dokumenata poput zakona, zapisnika s rasprava, presuda i sl., na način koji omogućava računalima da „čitaju“ i razumiju te dokumente. Ovaj standard koristi XML jezik za označavanje različitih dijelova dokumenata, čineći ih lakše pretraživima i analiziranim. Akoma Ntoso omogućava da se pravni dokumenti organiziraju na jasan i strukturiran način. To znači da svaki dio dokumenta, primjerice članak ili stavak, dobiva svoju oznaku koja ga čini prepoznatljivim za softvere. Time se omogućava razvoj naprednih softvera koji mogu koristiti te informacije, npr. za pretragu, analizu ili automatsko generiranje sadržaja. Osim što omogućava organizaciju, Akoma Ntoso također omogućava provjeru značenja (semantike) dokumenata, tj. osigurava da je sadržaj logičan i u skladu s određenim pravnim pravilima. Zahvaljujući standardizaciji, dokumenti postaju interoperabilni, što znači da ih različiti sustavi mogu lako razmjenjivati i koristiti bez potrebe za konverzijom ili prilagođavanjem. *Akoma Ntoso*, pristup 21. ožujka 2024., http://www.akomantoso.org/?page_id=25. To znači da dokumenti izrađeni u jednoj instituciji mogu biti lako razmijenjeni, pregledani i dalje obrađeni u drugim institucijama, zadržavajući pritom svoju strukturu i značenje. Ova sposobnost je posebno važna u kontekstu EU-a, gdje zakonodavstvo mora proći kroz različite razine pregleda i odobravanja, često uključujući različite jezike i pravne sustave. O standardu Akoma Ntoso vidi više u: Monica Palmirani i Fabio Vitali, “Akoma-Ntoso for Legal Documents”, u: *Legislative XML for the Semantic Web, Principles, Models, Standards for Document Management*, eds. Giovanni Sartor, Monica Palmirani, Enrico Francesconi i Maria Angela Biasiotti (Dordrecht: Springer, 2011.), 75-100.

⁶⁵⁰ *LEOS is a web tool to support the legislative drafting in the EU with online collaboration, version control, and co-editing. It utilises Akoma Ntoso XML schema. It is an EC solution*, pristup 21. ožujka 2024.,

Naposlijetku, na temelju prethodno prikazanih primjera primjene tehnologijskih alata za izradu propisa, može se zaključiti da oni povećavaju učinkovitost procesa izrade nacrt propisa i doprinose poboljšanju njihove kvalitete. Svojim brojnim funkcionalnostima, poput davanja predložaka strukture propisa, provjere sadržaja, upozoravanja na pogreške u tekstu propisa, predlaganja ispravnih formulacija i sl., pomažu redaktoru u načinu izražavanja sadržaja pravne norme, osiguravajući da one budu jasne, precizne i nedvosmislene, što utječe na samu kvalitetu propisa. Uz to, alati temeljeni na umjetnoj inteligenciji mogu čak identificirati potencijalne nekonzistentnosti, pojednostaviti analizu velikih količina pravnih podataka te racionalizirati proces oblikovanja propisa omogućujući brzo i točno donošenje odluka.

5.17. Analiza primjene informacijske tehnologije u postupku izrade propisa u Hrvatskoj

U Hrvatskoj još uvijek nije prepoznata prednost primjene suvremenih tehnologijskih rješenja za unaprjeđenje postupka izrade pravnih propisa. Svi zakoni i drugi propisi izrađuju se na tradicionalan način u programima za obradu teksta poput *Microsoft Word*a, iako su danas dostupni napredni softveri koji služe za podršku u izradi propisa. Hrvatska bi trebala modernizirati postupak izrade propisa usklađivanjem s aktualnim tehnologijskim dostignućima s ciljem postizanja kvalitetnijeg zakonodavstva i pružanja pomoći redaktorima u njihovim složenim zadacima. Tako bi, primjerice, implementacija i prilagodba softvera otvorenog koda poput LEOS-a mogla predstavljati ekonomičan i učinkovit pristup za unaprjeđenje postupka izrade propisa u Hrvatskoj. Ipak, važno je naglasiti da tehnologija, iako korisna, ne može zamijeniti ljudsku ekspertizu i odgovornost u izradi propisa. Zato je ključno da postupak izrade propisa ostane u rukama dobro osposobljenih stručnjaka s odgovarajućim znanjima i vještinama, dok tehnologija treba služiti kao podrška za olakšavanje njihova rada.⁶⁵¹

<https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation>.

⁶⁵¹ Elhanan Schwartz, Ittai Bar-Siman-Tov i Roy Gelbard, "Design Principles for Integrated Legislation Drafting Environment", SSRN, 2023., 5-6., <https://ssrn.com/abstract=4556959>.

6. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU

Prilikom izrade pravnih propisa, u skladu s doktrinom „dobre uprave“, važno je osigurati participaciju javnosti,⁶⁵² kao dvosmjernu komunikaciju i interakciju s općim ciljem donošenja boljih odluka koje javnost podržava.⁶⁵³ S jedne strane participacija povećava podršku javnosti i doprinosi javnoj percepciji uprave, dok s druge strane smanjuje moć uprave u korist javnosti pri formuliranju i provedbi politika.⁶⁵⁴ Najčešće korišten instrument participacije javnosti u regulativnoj funkciji uprave, tj. u izradi propisa i javnih politika, predstavlja savjetovanje s javnošću.⁶⁵⁵ Ovim se instrumentom osigurava da propisi služe javnom interesu i da su utemeljeni na potrebama onih zainteresiranih subjekata na koje propisi utječu.⁶⁵⁶ Poduzetnici, nevladine organizacije, civilno društvo i javni sektor mogu biti pogođeni problemima u politici, kao i rješenjima koja donositelji politika pronalaze za te probleme, zbog čega im se treba omogućiti davanje mišljenja i prijedloga. Javni službenici sve su više ovisni o dionicima savjetovanja radi pribavljanja informacija i stručnih znanja, a istodobno se značajna sredstva ulažu u procese savjetovanja s ciljem poboljšanja učinkovitosti politika i jačanja legitimnosti javnih institucija.⁶⁵⁷

⁶⁵² Uz participaciju, Europska Komisija kao načela „dobre uprave“ navodi otvorenost, odgovornost, efektivnost i povezanost. European governance - A white paper, COM/2001/0428 final, SL 287, 12.10.2001.

⁶⁵³ James L. Creighton, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement* (San Francisco: Jossey-Bass, 2005.), 7. Postupak savjetovanja s javnošću predstavlja temeljni oblik upravne participacije, koju treba razlikovati od političke participacije. Dok se upravna participacija odvija kontinuirano, politička participacija odvija se samo u vrijeme izbornih ciklusa. Također, razlika je u tome što je upravna participacija u domeni izvršne vlasti, a politička u zakonodavnoj domeni. Petra Đurman, „Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj“, *Politička misao* 58, br. 1 (2021): 55, <https://doi.org/10.20901/pm.58.1.03>.

⁶⁵⁴ Vidi: W.R. Derrick Sewell i Susan D. Philips, „Models for the Evaluation of Public Participation Programmes“, *Natural Resources Journal* 19, br. 2 (1979): 352-353., <http://www.jstor.org/stable/24881695>.

⁶⁵⁵ Drugi instrumenti participacije javnosti su radne skupine za pripremu nacрта propisa i drugih akata te za evaluaciju pojedinih propisa i strateških dokumenata. Spektar mehanizama lokalne demokracije znatno je raznolikiji, no često ostaje nedovoljno iskorišten i prepoznat u praksi, poput referenduma, građanskih inicijativa, zborova građana, mjesne samouprave, participativnog budžetiranja i sl. Đurman, „Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj“, 54., 56. (O ovome vidi više u: Ivan Koprić i Mirko Klarić, „New Developments in Local Democracy in Croatia“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15, br. 2 (2015): 389-414., <https://hrcak.srce.hr/142729>; Jasmina Džinić, Mária Murray Svidroňová i Ewa Markowska-Bzducha, „Participatory Budgeting: A comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia“, *The NIS-Pacee Journal of Public Administration and Policy* 9, br. 1 (2016): 31-56., <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0002>; Boris Milošević, „Decentralizacija i povjerenje građana: aktualna pitanja i problemi“, u: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa i Teo Giljević (Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017.), 153-194.

⁶⁵⁶ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 11.

⁶⁵⁷ Jonathan Craft i John Halligan, „Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience“, *Policy Sciences* 50, br. 1 (2017): 47-62., <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9256-y> i Caspar F. van den Berg, „Dynamics in

6.1. Općenito o savjetovanju s javnošću

Savjetovanje s javnošću (javno savjetovanje, konzultacije) podrazumijeva postupak u kojem se prikupljaju mišljenja, primjedbe i sugestije građana, poduzetnika, civilnog društva i ostalih dionika kao zainteresirane i šire javnosti, unutar određenog vremenskog perioda, s ciljem procjene izvedivosti i usklađenosti regulatorne politike s potrebama društva.⁶⁵⁸ U literaturi se često navodi da savjetovanje s javnošću može ojačati povjerenje građana u javnu upravu, poboljšati transparentnost njezina rada i doprinijeti učinkovitijim propisima. U okviru savjetovanja mogu se utvrditi neke nove činjenice, može se provjeriti provedivost propisa, kvaliteta teksta i otkriti politička neslaganja. Štoviše, informacije javnosti mogu pomoći u izbjegavanju neželjenih učinaka i problema u praktičnoj provedbi propisa. Također, uključivanje javnosti u proces izrade propisa rezultira većom usklađenošću i prihvaćanjem tih propisa, osobito kada dionici imaju osjećaj da su njihovi stavovi uvaženi, da su dobili povratne informacije o svojim komentarima te da se njihovo mišljenje cijeni.⁶⁵⁹ Na taj način povećava se legitimitet političkog odlučivanja i donesenih propisa.

Brojne demokratske države primjenjuju savjetovanje s javnošću u postupku izrade propisa, pri čemu ono može biti regulirano obvezujućim pravnim aktima (ustavom, zakonima i podzakonskim propisima) ili aktima *soft law* pravnoga učinka, poput smjernica i preporuka. Savjetovanje može biti institucionalizirano na sustavnoj razini ili se primjenjivati selektivno, unutar određenih sektorskih područja⁶⁶⁰ te se može odnositi na primarno ili sekundarno

the Dutch policy advisory system: Externalization, politicization and the legacy of pillarization“, *Policy Sciences* 50, br. 1 (2017): 63-84., <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9257-x>.

⁶⁵⁸ Zainteresirana javnost se razlikuje od šire javnosti po tome što podrazumijeva fizičke i pravne osobe koje imaju neposredan interes za regulaciju određene materije, bilo da akt na njih utječe ili su uključeni u njegovu provedbu, ili imaju neposredan interes, osobito kao stručnjaci za određena pitanja. Musa i Fulir, „Savjetovanja s javnošću u hrvatskim regulatornim agencijama“, 11.

⁶⁵⁹ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, 40.

⁶⁶⁰ Primjerice, u Francuskoj Republici obveza savjetovanja s javnošću propisana je u određenim sektorskim područjima. Tako je prilikom reguliranja određenih pitanja u području radnog prava obvezno provesti savjetovanje sa socijalnim partnerima (pr. nacionalno i međustrukovno reprezentativnim sindikalnim organizacijama zaposlenika i poslodavaca). Sukladno Zakoniku o radu, svaki prijedlog reforme koji Vlada razmatra, a koji se odnosi na individualne i kolektivne radne odnose, zapošljavanje ili strukovno osposobljavanje te spada u područje nacionalnih i međustrukovnih pregovora, podliježe prethodnim konzultacijama sa socijalnim partnerima, s ciljem mogućeg otvaranja pregovora. Čl. L1 Code du travail, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/. U tom procesu Vlada mora dostaviti socijalnim partnerima „strateške dokumente“ koji sadrže analizu situacije, ciljeve reforme i predviđene postupke za pregovore. Na socijalnim partnerima je da obavijeste nadležna tijela žele li pokrenuti pregovore te naznače rok koji smatraju potrebnim za njihovo vođenje. OECD, *Better Regulation in Europe: France 2010*, 79.

zakonodavstvo ili na oboje.⁶⁶¹ Nadalje, pristupi savjetovanju s javnošću razlikuju se među državama u opsegu i sadržaju zahtjeva, uključujući način informiranja javnosti, trajanje savjetovanja, vrste i opseg popratnih dokumenata koji se objavljuju, pružanje povratnih informacija javnosti te tehnike savjetovanja.⁶⁶² EU također provodi savjetovanje s javnošću prilikom oblikovanja svojih javnih politika i zakonodavnih akta, u skladu s Ugovorom o EU-u i Protokolom br. 2 Ugovora iz Lisabona o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.⁶⁶³

Savjetovanje s javnošću treba se provoditi tijekom cijelog procesa izrade politike, i to u ranijoj fazi kada se analizira problem javne politike i razmatraju različiti načini njegovog rješavanja te u kasnijoj fazi, kada je odluka o reguliranju donijeta i postoji nacrt propisa.⁶⁶⁴ Države u pravilu provode savjetovanje s javnošću kada je nacrt propisa već izrađen, dok se u fazi procjene učinaka propisa ono rjeđe primjenjuje. Ipak, važno je uključiti javnost i u raniju fazu regulatornog ciklusa, osobito onda kada kreatorima politike nedostaju podaci ili postoje određene nesigurnosti. Naime, rano uključivanje javnosti može pružiti dodatna stajališta, mišljenja, znanje, argumentaciju i pozadinske informacije, kao i kritičko promišljanje, što nedvojbeno pridonosi bolje informiranim odlukama i propisima.⁶⁶⁵ Tako, primjerice, u Njemačkoj postoji zakonska obveza uključivanja javnosti u ranoj fazi regulatornog ciklusa u određenim područjima, poput socijalne skrbi i javnog zdravstva. Pritom se savjetovanje provodi samo sa saveznom državama, općinama, stručnom zajednicom i određenim udrugama.⁶⁶⁶ Također, Europska komisija redovito provodi savjetovanje s javnošću i prije nego što započne s izradom zakonodavnog prijedloga. Naime, Komisija na portalu „Iznesite svoje mišljenje“ (eng. *Have your say*) objavljuje dokument „poziv na očitovanje“, preveden na sve službene jezike EU-a, koji sadrži pojedinosti o predstojećoj inicijativi.⁶⁶⁷ Putem

⁶⁶¹ Petra Đurman, „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 2-3 (2020): 408., <https://doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08>.

⁶⁶² Đurman, „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj“, 408.

⁶⁶³ Vidi čl. 11. Ugovora o EU-u. Pravila o savjetovanju s javnošću u EU-u donesena su na razini preporuka. Vidi: European Commission, *Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM/2002/0704 final/.

⁶⁶⁴ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 54.

⁶⁶⁵ Goran Forbici i Jeff Lovitt, *Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus: Study* (Strasbourg: Council of Europe, 2018.), 14, <https://rm.coe.int/belarus-regulatory-impact-assessment-and-public-consultations-recommen/16808e3002>.

⁶⁶⁶ Tina Divjak i Goran Forbici, *Public participation in decision-making process: International analysis of the legal framework with a collection of good practices* (Ljubljana: CNVOS, 2014.), 19. Iako se ova praksa temelji na ranom sudjelovanju i traženju konsenzusa među dionicima, ona je usmjerena samo prema unaprijed određenom krugu dionika, što izaziva sumnju u transparentnost postupka. OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, 74., 76.

⁶⁶⁷ U „pozivu na očitovanje“ opisan je problem koji treba riješiti i ciljevi koje treba postići, objašnjava se zašto je potrebno djelovanje EU-a, utvrđuju se mogućnosti politika i opisuju glavne značajke strategije savjetovanja. „Poziv

navedenog portala javnost može u pravilu u razdoblju od četiri tjedna dostaviti povratne informacije o planovima politike Europske komisije, uključujući podatke i informacije koje posjeduju o svim aspektima planirane inicijative i početne procjene učinaka propisa.⁶⁶⁸

Prilikom analize savjetovanja s javnošću važno je utvrditi razliku između savjetovanja i ostalih sličnih oblika interakcije države i privatnih subjekata, poput ispitivanja javnog mnijenja, stručnog mišljenja i lobiranja. Ispitivanje javnog mnijenja provodi se prema znanstvenim standardima kako bi se dobili reprezentativni podaci o stavovima društva ili određenih grupa unutar društva. Ispitivanje javnog mnijenja obično provode stručnjaci koji koriste specifične metode za prikupljanje podataka, čime se osigurava da rezultati vjerno odražavaju stavove i mišljenja različitih dijelova društva. Nasuprot tome, savjetovanje s javnošću nije strogo strukturirano, već je ono, u pravilu, otvoreno za sve, što znači da možda neće odražavati reprezentativan presjek društva, ali može pružiti vrijedne informacije o izvedivosti političkih odluka. Savjetovanje se također razlikuje od stručnog mišljenja, koje uključuje savjete i analize koje pružaju stručnjaci u određenom području. Iako neki oblici savjetovanja mogu uključivati stručnjake, ono se razlikuje po tome što je otvoreno za širu javnost, dok su stručna mišljenja ograničena na one koji imaju specifične vještine ili znanje. Konačno, lobiranje obuhvaća širi spektar aktivnosti od savjetovanja, uključujući svaki oblik utjecaja na djelovanje vlade. To može uključivati privatne sastanke, prezentacije i druge aktivnosti s ciljem promicanja interesa određene grupe. Savjetovanje je općenito transparentnije od lobiranja, iako to ne isključuje mogućnost da se postupak savjetovanja koristi za predstavljanje „službenog“ stava određene interesne skupine.⁶⁶⁹

6.2. Modeli i načini provođenja savjetovanja s javnošću

Savjetovanje s javnošću može se provoditi za širu javnost (uključujući pojedince, tj. privatne građane, stručne i profesionalne udruge, znanstvene i stručne ustanove, poslovni sektor te državna i tijela javne vlasti), ali isto tako može biti rezervirano samo za određene skupine dionika

na očitovanje“ glavna je prilika Komisije da objasni javnosti i dionicima zašto se priprema određena inicijativa, s ciljem prikupljanja njihova stajališta o tome.

⁶⁶⁸ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 66.

⁶⁶⁹ Felix Uhlmann i Christoph Konrath, „Participation“, u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 75-76.

(pr. savezne ili lokalne jedinice, savjetodavne odbore ili povlaštene javne ili privatne aktere, kao što su sindikati).⁶⁷⁰ Savjetovanja otvorena za širu javnost treba provoditi kada se reguliraju općenitija pitanja, jer je tada ključno razumjeti stavove šire skupine građana. Primjerice, kada se razvija politika koja bi mogla utjecati na sve građane, kao što je reforma zdravstvenog sustava, važno je dobiti mišljenje što većeg broja ljudi. S druge strane, savjetovanje koje se provodi samo s određenom skupinom dionika prikladno je kada se propis odnosi samo na njih. Istodobno, javnopravna tijela kao predlagatelji propisa imaju koristi od doprinosa određenih dionika koji imaju posebno stručno znanje ili su posebno pogođeni predmetnim pitanjem politike. Zatvorena savjetovanja češće se koriste u ranijoj fazi razvoja politike, u situacijama kada je potreban doprinos određene skupine ili određenih stručnjaka (pr. potrošača i predstavničkih udruga poslodavaca). Tako se, primjerice, u Francuskoj nerijetko provode savjetovanja sa savjetodavnim tijelima koja su usko povezana s vladom, poput odbora, vijeća, povjerenstva i sl., a čiji je cilj pružiti upravnim vlastima početne informacije i uključiti zainteresirane strane u proces političkog odlučivanja, uključujući ponekad i članove parlamenta te često visokokvalificirane istaknute osobe.⁶⁷¹ Ovisno o određenim potrebama i ciljevima, korisno je kombinirati otvoreni i zatvoreni model savjetovanja, tj. primjenjivati hibridni pristup, a ne oslanjati se isključivo na jedan.⁶⁷²

U pogledu načina na koji se savjetovanje provodi, u praksi ne postoji standardni način savjetovanja s javnošću. Tako javnost svoje stavove može izraziti usmeno ili pisanim putem u okviru određenog vremenskog razdoblja, slanjem komentara poštom, e-mailom ili putem posebnog internetskog portala.⁶⁷³ Savjetovanja s javnošću danas se najčešće provode putem posebnog internetskog portala, tj. u online okruženju, prikupljajući u pisanom obliku mišljenja, prijedloge i komentare javnosti o nacrtima propisa ili drugih politika koje se pripremaju.⁶⁷⁴ Primjerice, u

⁶⁷⁰ Zatvoren pristup savjetovanja prevladava primjerice u Njemačkoj, Austriji, Češkoj, Finskoj i Irskoj. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 59.

⁶⁷¹ Francuska Vlada u pravilu ne mora prihvatiti mišljenja savjetodavnih tijela. OECD, *Better Regulation in Europe: France 2010*, 144.

⁶⁷² Vidi više u: Bert Fraussen, Adrià Albareda i Caelesta Braun, „Conceptualizing Consultation Approaches: Identifying Combinations of Consultation Tools and Analyzing their Implications for Stakeholder Diversity“, *Policy Sciences* 53, (2020): 473–493., <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>.

⁶⁷³ Uhlmann i Konrath, „Participation“, 75. i Đurman, „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj“, 410–411.

⁶⁷⁴ Provođenje savjetovanja s javnošću putem posebnog internetskog portala ne znači da pojedina ministarstva i agencije ne mogu zadržati svoje specijalizirane portale za komunikaciju s javnosti. Međutim, središnji portali za savjetovanje predstavljaju učinkovit način da se omogući pristup svim savjetovanjima koja su u tijeku na jednom mjestu i da se svi dokumenti koji podržavaju proces savjetovanja učine lako dostupnima. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, 56–57.

Sloveniji postoji portal „e-demokracija“ na kojem se objavljuju svi nacrti propisa pripremljeni na razini izvršne vlasti te na koje javnost može iznijeti svoje komentare i stavove.⁶⁷⁵ U EU-u također postoji internetski portal za provođenje savjetovanja s javnošću „Iznesite svoje mišljenje“, putem kojeg građani mogu davati prijedloge i komentare na zakonodavne i druge inicijative.⁶⁷⁶ S druge strane, u Nizozemskoj se, primjerice, savjetovanje s javnošću provodi putem službene web stranice vlade „Overheid.nl“, koja, između ostalog, pruža službene informacije nizozemske vlade te omogućuje pristup svim propisima.⁶⁷⁷

Iako je najčešći oblik savjetovanja s javnošću onaj putem posebnih internetskih portala, ono se može provoditi i na druge načine, poput fokus grupa, javnih rasprava, skupova, okruglih stolova, anketa i sl. Online savjetovanje s javnošću korisno je za prikupljanje mišljenja široke javnosti te ga je jednostavno provesti jer oduzima najmanje vremena te ne iziskuje velike troškove.⁶⁷⁸ S druge strane, ostali načini savjetovanja uglavnom pružaju dublji uvid u specifične aspekte problema, ispitujući stavove određene skupine dionika. Primjerice, kada regulacija utječe na mala i srednja poduzeća korisno je provesti raspravu s udrugom malih i srednjih poduzetnika kako bi kreatori politika zajedno s njima razmotrili izvedivost zakonodavnog prijedloga te kako bi raspravili o tome kako bi ti prijedlozi mogli utjecati na mala i srednja poduzeća. Ponekad je korisno primijeniti više različitih načina savjetovanja s javnošću kako bi se obuhvatile različite potrebe i ciljevi. Pritom je važno uzeti u obzir vrijeme potrebno za organizaciju i analizu rezultata, financijske troškove povezane s organizacijom događaja ili istraživanja te ljudske resurse potrebne za upravljanje procesom.⁶⁷⁹ Europska komisija često kombinira različite načina savjetovanja s javnošću, umjesto da se oslanjanja na samo jedan. Službenici Komisije na različite načine konzultiraju unutarnje i

⁶⁷⁵ Vidi: Republika Slovenija, *eUPRAVA, E-Demokracija*, pristup 9. kolovoza 2025., <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html>. Portal „e-demokracija“ omogućuje javnosti praćenje procesa donošenja propisa kroz „statuse“ koji se automatski osvježavaju kako nacrt propisa prolazi kroz različite faze procesa. Korisnicima također nudi priliku da se pretplate na sve novosti vezane uz regulativu iz područja koja bi ih mogla zanimati. Korisnici tada redovito dobivaju e-maileve s informacijama koji će se propisi i područja mijenjati te dodatne informacije o promjenama kada do njih dođe. OECD, *Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters, OECD Reviews of Regulatory Reform*, 59.

⁶⁷⁶ Vidi: *Službene internetske stranice Europske unije, iznesite svoje mišljenje - Javna savjetovanja i povratne informacije*, pristup 9. kolovoza 2025., https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hr.

⁶⁷⁷ Nizozemska web stranica „Overheid.nl“ služi kao glavna pristupna točka i namijenjena je prvenstveno profesionalcima koji u svom svakodnevnom radu trebaju pristup propisima, poput pravnika, državnih službenika i odvjetnika. Putem „Overheid.nl“ omogućen je pristup različitim bazama podataka koje sadrže zakone, druge propise i odluke. Vidi: *Overheid.nl*, pristup 9. kolovoza 2025., <https://www.internetconsultatie.nl/>.

⁶⁷⁸ Divjak i Forbici, *Public participation in decision-making process: International analysis of the legal framework with a collection of good practices*, 8.

⁶⁷⁹ Forbici i Lovitt, *Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus: Study*, 11.

vanjske dionike kako bi prikupili političke i stručne informacije o sadržaju i mogućim posljedicama predloženog zakonodavstva.⁶⁸⁰

Naposlijetku, važno je naglasiti da iako postoji više načina savjetovanja s javnošću, ne postoji „idealni“ način koji će sigurno uvijek i u svakoj situaciji dati dobre rezultate. Na uspješnost određenog načina savjetovanja utječu brojni čimbenici, a metoda koja je u jednom slučaju dala dobre rezultate ne mora nužno biti jednako učinkovita u nekoj drugoj situaciji.⁶⁸¹ Naime, različite organizacije i institucije koje provode savjetovanje imaju različite ciljeve, ograničenja i očekivanja, pa ono što funkcionira u jednoj situaciji možda neće u drugoj. Također, važnu ulogu igraju i vanjski čimbenici, primjerice, u kojoj je fazi proces odlučivanja, kakva je politička klima te kakva je kultura dijaloga u društvu.⁶⁸² Stoga, prilikom odabira načina savjetovanja s javnošću važno je prilagoditi pristup konkretnom kontekstu, ciljevima i skupini dionika koja se želi uključiti.

6.3. Informiranje javnosti, trajanje savjetovanja s javnošću i povratne informacije

Kako bi se savjetovanje s javnošću učinilo dostupnim i praktičnim za javnost, javna vlast mora pravovremeno obavijestiti javnost o provođenju savjetovanja. Javnost se u pravilu poziva putem internetskih stranica ministarstava i središnjih vladinih internetskih stranica za savjetovanje. Također, neke države čak koriste e-poštu i društvene medije kako bi pozvale javnost na sudjelovanje u tekućim savjetovanjima, budući da putem tih oblika komunikacije mogu lakše doprijeti do sudionika. Primjerice, Estonija, Nizozemska i Malta imaju uspostavljen sustav pretplate putem koje građani mogu primati obavijesti o savjetovanjima koje ih zanimaju. Naime, građani se mogu registrirati za primanje e-mail obavijesti, a prilikom registracije korisnici mogu

⁶⁸⁰ Fraussen, Albareda i Braun, “Conceptualizing Consultation Approaches: Identifying Combinations of Consultation Tools and Analyzing their Implications for Stakeholder Diversity”, 478. U Komisiji savjetovanja mogu imati različite oblike, od saslušanja Komisijinih vlastitih stručnih odbora do internetskih savjetovanja u kojima može sudjelovati šira javnost. U EU-u se najčešće provode sljedeće vrste savjetovanja: internetsko savjetovanje, forumi, konferencije i seminari, ograničena savjetovanja usmjerena na stručne odbore ili specifične skupine, savjetovanja s predstavnicima poslodavaca i sindikatima te savjetovanja s agencijama i institucijama EU-a. Anne Rasmussen i Dimiter Toshkov, “The Effect of Stakeholder Involvement on Legislative Duration: Consultation of External Actors and Legislative Duration in the European Union”, *European Union Politics* 14, br. 3 (2013): 369., <https://doi.org/10.1177/1465116513489777>.

⁶⁸¹ Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 61.

⁶⁸² OECD, NEA, *Stakeholder Involvement in Decision Making: A Short Guide to Issues, Approaches and Resources*, (Paris: OECD Publishing, 2016.), 36., https://www.oecd-neo.org/jcms/pl_14894/stakeholder-involvement-in-decision-making-a-short-guide-to-issues-approaches-and-resources?details=true.

odabrati koje ih teme ili pojedina ministarstva zanimaju. Nakon registracije korisnici će primati obavijesti kada započne savjetovanje vezano uz njihova interesna područja. Isto tako, dionici zainteresirani za savjetovanja koja provodi Europska komisija mogu se pretplatiti na internetski portal „Iznesite svoje mišljenje” i odabrati posebna područja politike za primanje obavijesti e-poštom o početku savjetovanja.⁶⁸³

S jedne strane, savjetovanje s javnošću možda neće uvijek biti prioritet za građane koji su opterećeni drugim problemima u svom svakodnevnom životu, niti za tvrtke koje bi radije uložile svoje vrijeme i resurse u druge aktivnosti, poput intenzivnijeg obavljanja svojih poslova. S druge strane, dionici posjeduju informacije i iskustva koja mogu doprinijeti boljem regulatornom okruženju, poboljšavajući njihov svakodnevni život. Ova dvojakost odražava potrebu za olakšavanjem sudjelovanja i prikupljanjem povratnih informacija javnosti tijekom procesa donošenja politika. Stoga, iako to čini tek manji broj europskih država, javnost treba unaprijed informirati o savjetovanjima, a ne tek kada su ona već započela. Primjerice, u Italiji se na internetskoj stranici vladinog Odjela za pravna i zakonodavna pitanja (tal. *Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi*, skraćeno *DAGL*) objavljuje pregled savjetovanja planiranih u razdoblju od šest mjeseci. Također, Slovačka pojedinačno najavljuje predstojeća savjetovanja, dijeleći ove informacije putem svojeg središnjeg internetskog portala „Slov-lex“ najmanje 15 dana prije početka savjetovanja. Nadalje, Europska komisija objavljuje vremenski okvir za svaku inicijativu na svojem internetskom portalu „Iznesite svoje mišljenje”, koji za predstojeća savjetovanja pokazuje da je inicijativa „u pripremi” te pruža informacije o tome kada se savjetovanje planira održati.⁶⁸⁴ Informiranje javnosti o nadolazećim savjetovanjima poboljšava sam proces, budući da dionici mogu procijeniti koliko je određeno pitanje važno za njih, a ako zaključe da jest, imaju dovoljno vremena da se adekvatno pripreme i pruže konstruktivne povratne informacije.⁶⁸⁵

Nadalje, kako bi savjetovanje ispunilo svoju punu svrhu, važno je osigurati i dovoljan vremenski period u kojem javnost može izraziti svoja mišljenja i stavove. U većini država članica EU-a propisan je minimalni vremenski period u kojem savjetovanje treba biti otvoreno za javnost, na način da su definirani precizni rokovi ili vremenski intervali. U pravilu, u državama se

⁶⁸³ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 57.

⁶⁸⁴ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 56.

⁶⁸⁵ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 55.

minimalno razdoblje trajanja savjetovanja kreće od dva do 12 tjedana.⁶⁸⁶ S druge strane, države poput Bugarske, Belgije, Slovačke i Slovenije nemaju definirano precizno minimalno trajanje javnog savjetovanja, već se ono utvrđuje u vremenskim intervalima koje određuje tijelo nadležno za izradu propisa, što ovisi o složenosti nacrt propisa.⁶⁸⁷ U svakom slučaju, unaprijed utvrđeni minimalni rokovi trajanja savjetovanja korisni su jer osiguravaju da se savjetovanje s javnošću ne provodi u prekratkim rokovima, u kojima kvaliteta odgovora javnosti ne bi bila dostatna, čime u konačnici savjetovanje s javnošću gubi svoju svrhu. Također, propisani minimalni rokovi pomažu usklađivanju institucionalne prakse među tijelima javne vlasti i pridonose dosljednosti u provedbi savjetovanja. Ipak, u nekim državama, kao što su Češka, Danska, Njemačka, Irska i Malta ne postoje propisani precizni minimalni rokovi niti vremenski intervali, već se razdoblje savjetovanja mora prilagoditi konkretnim okolnostima, pritom vodeći računa o tome da se osigura odgovarajuće, dostatno i pravedno vrijeme za savjetovanje.⁶⁸⁸ To znači da savjetovanje ne smije trajati prekratko, kako bi javnost imala dovoljno vremena za izražavanje mišljenja i stavova, ali niti predugo, kako se ne bi usporio proces donošenja politika.⁶⁸⁹

Savjetovanje s javnošću ima neobvezujući učinak, što znači da tijela javne vlasti nisu obvezna postupati sukladno mišljenjima, stavovima i primjedbama javnosti, ali ih u pravilu trebaju uzeti u obzir prilikom izrade konačnog nacrt propisa. Kod savjetovanja s javnošću koje se provodi putem internetskog portala, većina država članica EU-a javno prikazuje zaprimljene pojedinačne komentare.⁶⁹⁰ Pri razmatranju primljenih komentara tijela javne vlasti moraju pažljivo uravnotežiti

⁶⁸⁶ Postoje velike razlike među državama članicama u minimalnom razdoblju trajanja savjetovanja s javnošću, pa tako, primjerice, Mađarska, Grčka, Latvija i Španjolska zahtijevaju da savjetovanje traje najmanje dva tjedna, dok Švedska i EU zahtijevaju najmanje 12 tjedana. U trećini država kao minimalno razdoblje savjetovanja propisano je 30 dana, odnosno četiri tjedna. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 58. Zanimljivo je spomenuti da se u Finskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu razdoblje savjetovanja s javnošću produljuje ako se preklapa s vremenom godišnjih odmora ili blagdana, kako bi svi zainteresirani subjekti imali dovoljno vremena za sudjelovanje. Uhlmann i Konrath, "Participation", 91.

⁶⁸⁷ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 58. Takvi vremenski intervali omogućuju kreatorima politika fleksibilnost i proporcionalnost te im pomažu da svakom savjetovanju dodijele primjereno trajanje. Primjerice, u Sloveniji se zahtjev za minimalno razdoblje savjetovanja kreće u vremenskom intervalu od 30 do 60 dana. Vidi: čl. 9. st. 4. Poslovnika državnog zbora i Resolucija o normativni dejavnosti (Smernice za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi).

⁶⁸⁸ Iako u Njemačkoj nije utvrđeno obvezno minimalno trajanje savjetovanja s javnošću, sukladno GGO-u, kao standardno razdoblje preporučuje se četiri tjedana. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 97.

⁶⁸⁹ Divjak i Forbici, *Public participation in decision-making process: International analysis of the legal framework with a collection of good practices*, 8.

⁶⁹⁰ Primjerice, slovenski internetski portal „e-demokracija“ omogućuje sudionicima ne samo da komentiraju, već i da odgovaraju na komentare drugih sudionika. Ovo pretvara konzultacije u dinamičan, dvosmjern razgovor, gdje sudionici mogu raspravljati o različitim stavovima i idejama, što može poboljšati kvalitetu i dubinu rasprave. Također, u Nizozemskoj komentari sudionika mogu biti objavljeni na web stranici „Overheid.nl“, ali postoji jedna razlika. Prije

različite, a ponekad i suprotstavljene interese dionika (pr. sindikati, organizacije poslodavaca, trgovačka društva, udruge potrošača i sl.). Iako nije realno očekivati da će se u nacrt prijedloga propisa uvrstiti svi pristigli komentari javnosti, važno je građanima i donositeljima propisa prikazati učinak primljenih komentara na konačni prijedlog nacrta propisa. Stoga, trebalo bi se obrazložiti zašto pojedini komentari nisu usvojeni. U suprotnom javnost će steći dojam da su savjetovanja s javnošću prividna te će se smanjiti povjerenje u javnu upravu i vladavinu prava općenito.⁶⁹¹ Odgovaranjem na komentare, javna vlast transparentno pruža informacije javnosti o tome kako su procijenjeni i razmatrani njihovi komentari, što u konačnici može potaknuti i veće sudjelovanje dionika u budućim savjetovanjima. Na taj se način stvara osjećaj odgovornosti i uključenosti u donošenje propisa koji utječu na njihove svakodnevne živote i poslovanja. Pritom, odgovori na komentare javnosti ne bi trebali biti ograničeni samo na potvrdu primitka komentara, već bi trebali jasno objasniti na koji način je komentar, odnosno primjedba uzeta u obzir u procesu odlučivanja.⁶⁹² Sažetak rezultata savjetovanja i način na koji su povratne informacije uzete u obzir prilikom razvoja prijedloga propisa u pravilu se objašnjava u obrazloženju prijedloga nacrta propisa ili u posebnom izvješću o provedenom savjetovanju s javnošću koji se uz prijedlog propisa dostavljaju predstavničkom tijelu.⁶⁹³

6.4. Analiza savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj

Postupak razvoja i normiranja savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj započeo je 2009. godine, kada je Vlada donijela Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja

nego što se komentar pojavi javno, osoba koja je ostavila komentar mora dati svoje odobrenje. To znači da dionik ima kontrolu nad time hoće li njegov komentar biti javno vidljiv ili ne. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union* 2022, 62.

⁶⁹¹ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union* 2022, 63-64. i Forbici i Lovitt, *Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus: Study*, 13.

⁶⁹² Iako su odgovori na komentare zaprimljene tijekom savjetovanja s javnošću važni kako bi se ostvarila svrha savjetovanja, tek manji broj država članica EU-a ima obvezu u pisanom obliku odgovoriti na njih. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union* 2022, 63.

⁶⁹³ Primjerice, Europska komisija nakon provedenog savjetovanja na stranici „Iznesite svoje mišljenje“ objavljuje sažetak rezultata savjetovanja. U Njemačkoj su rezultati savjetovanja u pravilu dio obrazloženja nacrta prijedloga zakona te se objavljuju kada se prijedlog zakona prosljedi parlamentu. Prije te faze ne postoji obveza objavljivanja povratnog izvješća. Međutim, ministarstva u svojoj praksi ipak nastoje održavati kontinuirani dijalog s dionicima tijekom cijele pripreme faze zakonodavnog postupka. Vidi: OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, 76. Također, u Nizozemskoj se u obrazloženju propisa mora objasniti u kojoj je mjeri savjetovanje dovelo do prilagodbe teksta nacrta propisa, odnosno treba se objasniti zašto nije. Beenakker i Zijlstra, „Legislation in Netherlands“, 342.

zakona, drugih propisa i akata, kojim se utvrđuju opća načela, standardi i mjere javnih savjetovanja.⁶⁹⁴ Kodeks nema pravno obvezujuću snagu i prvenstveno se primjenjuje na tijela državne uprave i urede Vlade, dok se za tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima utvrđuje „odgovarajuća primjena“.⁶⁹⁵ S obzirom na ograničen doseg primjene pravila Kodeksa, ključan iskorak u savjetovanju s javnošću predstavljalo je donošenje Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. godine, kojim je savjetovanje s javnošću postala zakonska obveza. Ovim je Zakonom došlo do kvantitativnog pomaka u provedbi savjetovanja s javnošću.⁶⁹⁶ Zakon specificira obveznike provedbe savjetovanja i akte obuhvaćene tom obvezom, određuje način provedbe savjetovanja, rok za savjetovanje, obvezu izrade i objave izvješća o provedenom savjetovanju te godišnji plan savjetovanja.⁶⁹⁷ Uz Zakon o pravu na pristup informacijama, savjetovanje s javnošću, između ostalog, uređuje i nedavno donesen Zakon o instrumentima politike boljih propisa, koji definira savjetovanje s javnošću kao dvosmjerni proces u kojem tijelo koje izrađuje zakone i druge propise traži i prima povratne informacije građana, odnosno javnosti.⁶⁹⁸ Ovaj Zakon detaljnije uređuje obveze i iznimke u provedbi savjetovanja s javnošću, središnji državni internetski portal za savjetovanje s javnošću te godišnje izvješće o provedbi savjetovanju s javnošću.⁶⁹⁹ Uz ove temeljne zakone, postoji nekoliko posebnih zakona koji propisuju obvezu i način provedbe savjetovanja u sektorskim područjima, poput zaštite okoliša, prostornog uređenja i gospodarenja otpadom.

Prema OECD-ovom Izvješću prakse bolje regulacije u Europskoj uniji iz 2022. godine, Hrvatska je vodeća država u području savjetovanja s javnošću, uzimajući u obzir metodologiju, sustavnu primjenu, transparentnost i nadzor kvalitete.⁷⁰⁰ To pokazuje da, iako je savjetovanje s javnošću relativno novi instrument u Hrvatskoj, izgrađen je dobar pravni okvir za njegovu

⁶⁹⁴ Durman, „Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj“, 56.

⁶⁹⁵ Vidi: Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

⁶⁹⁶ Odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama imaju prednost pred odredbama Kodeksa. Odredbe Kodeksa za tijela javne vlasti obvezujuće samo u dijelu u kojem nisu u suprotnosti s odredbama Zakona. Durman, „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj“, 408., 415.

⁶⁹⁷ Savjetovanje s javnošću uređeno je u članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

⁶⁹⁸ Čl. 26. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

⁶⁹⁹ Savjetovanje s javnošću uređeno je u člancima 26-30. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

⁷⁰⁰ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 52.

provedbu. Stoga, svakako je važno prikazati dobre aspekte regulacije savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj, ali i ukazati na neke učinke savjetovanja u praksi.⁷⁰¹

Sukladno važećem pravnom okviru, savjetovanje s javnošću obvezno je za tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima prilikom donošenja zakona i drugih propisa te prilikom donošenja općih akata te strateških i planskih dokumenata, kada se njima utječe na interese fizičkih i pravnih osoba.⁷⁰² Iako je savjetovanje s javnošću obvezno, Zakon o instrumentima politike boljih propisa propisuje situacije u kojima se iznimno savjetovanje ne provodi. Tako se ono ne mora provesti u odnosu na prijedloge zakona i drugih propisa koji nemaju utjecaja na prava i obveze adresata, a odnose se na: potvrđivanje međunarodnih ugovora; davanje ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora; izvršenje državnog proračuna Republike Hrvatske za pojedinu godinu; osnivanje i ukidanje pravnih osoba s javnim ovlastima; uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tijela državne uprave te horizontalno usklađivanje zakonodavstva.⁷⁰³ Dakle, samo u ovim situacijama opravdano je izostaviti savjetovanje s javnošću, dok u ostalim slučajevima izostanak predstavlja povredu načela zakonitosti. Štoviše, Ustavni sud Republike Hrvatske u nekoliko je navrata ukinuo propise jer prije njihova donošenja nije bilo provedeno savjetovanje s javnošću, što predstavlja formalnu neustavnost.⁷⁰⁴ Nadalje, prema Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, obveza provođenja savjetovanja s javnošću primjenjuje se i na Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa.⁷⁰⁵ Kao što je ranije u radu istaknuto, uključivanje javnosti u ranu fazu regulatornog ciklusa (kada se analizira problem javne politike i razmatraju moguće opcije njegova

⁷⁰¹ Savjetovanje s javnošću još je uvijek nedovoljno istražen instrument u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Ipak, važno je spomenuti empirijsko istraživanje koje je Đurman provela 2020. godine, analizirajući provedbu savjetovanja s javnošću u praksi upravnih organizacija. Vidi: Đurman, „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj.”

⁷⁰² Čl. 11. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama.

⁷⁰³ Čl. 28. st. 1. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

⁷⁰⁴ Primjerice, Ustavni sud je zbog neprovođenja savjetovanja s javnošću ukinuo Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, Narodne novine, br. 26/13. i 34/13. te je u svojoj odluci između ostalog naveo sljedeće: „Ustavni sud ponavlja da je donošenje propisa prema predviđenim pravilima i/ili demokratskim proceduralnim standardima temeljni zahtjev koji proizlazi iz vladavine prava u demokratskom društvu. U postupku donošenja PUIZZ-a ta pravila i standardi nisu poštovani. Stoga je taj postupak bio nesuglasan s člankom 1. Ustava (demokratsko uređenje Republike Hrvatske) i s člankom 3. Ustava (vladavina prava kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske).“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013. Također, Ustavni sud je ukinuo Statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Općine Vir, navodeći sljedeće: „Budući da se osporene izmjene i dopune učinjene Statutarnom odlukom odnose na izmjene i dopune Statuta, kao najvišeg općeg akta Općine Vir, ocjena je Ustavnog suda da je pri donošenju Statutarne odluke bilo potrebno provesti savjetovanje s javnošću jer osporene izmjene i dopune Statuta (dokidanje pojedinih ovlasti načelnika u korist predstavničkog tijela i nametanje novih obveza načelniku u njegovu radu prema predstavničkom tijelu) imaju neposredan utjecaj na interese građana i pravnih osoba Općine Vir.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/3628/2023 od 4. lipnja 2024.

⁷⁰⁵ Čl. 18. st. 3. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

rješavanja) može doprinijeti donošenju informiranijih i kvalitetnijih političkih odluka. Ipak, u skladu sa Zakonom, savjetovanje se za Obrazac iskaza provodi istodobno s nacrtom predmetnog zakona, što znači da je željeno rješenje u većini slučajeva već utvrđeno. Time se mogućnost stvarnog utjecaja javnosti smanjuje jer prostor za izmjene sadržaja nacrtu zakona u toj fazi postaje znatno ograničen.⁷⁰⁶

Savjetovanje s javnošću od 2015. godine provodi se u online okruženju putem središnjeg internetskog portala „e-Savjetovanja“.⁷⁰⁷ Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, savjetovanje s javnošću putem portala „e-Savjetovanja“ obvezno je za tijela državne uprave, dok druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima savjetovanje mogu provesti i preko vlastitih internetskih stranica. Neka državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima, poput agencija, zavoda, centra i komora, provode savjetovanja putem središnjeg državnog portala, dok jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uglavnom provode svoja savjetovanja putem vlastitih mrežnih stranica. Budući da je važno javnost na vrijeme informirati o nadolazećim savjetovanjima, Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje obvezu tijelima javne vlasti da donesu i na svojoj internetskoj stranici objave godišnji plan savjetovanja s javnošću, koji sadrži naziv propisa, općeg akta ili dokumenta, očekivano vrijeme njegova donošenja, okvirno vrijeme provedbe savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje.⁷⁰⁸

Svi građani i pravne osobe mogu pristupiti portalu „e-Savjetovanja“ i uključiti se u otvorena savjetovanja prijavom putem sustava „e-Građani“.⁷⁰⁹ Na portalu „e-Savjetovanja“ javnost može

⁷⁰⁶ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, 54.

⁷⁰⁷ Izmjenom Zakona o pravu na pristup informacijama 2015. godine uveden je središnji državni internetski portal za savjetovanje s javnošću „e-Savjetovanja“. Od tada posjećenost i aktivnost na portalu „e-Savjetovanja“ kontinuirano rastu, a trenutno portal broji oko 60 000 korisnika. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. godinu, 3., <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20savjetovanja%202023.pdf>.

⁷⁰⁸ Čl. 11. st. 5. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama. Plan savjetovanja s javnošću za iduću kalendarsku godinu objavljuje se najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. U slučaju promjena pojedinih dijelova plana tijekom kalendarske godine, neovisno o tome radi li se o novoj zakonodavnoj aktivnosti, izmjeni okvirnog vremena provođenja savjetovanja ili roka donošenja akta, plan se mora ažurirati, a nova verzija objavljuje se na mrežnoj stranici. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 60.

⁷⁰⁹ Portal „e-Savjetovanja“ od 16. svibnja 2024. godine dio je usluga u sklopu sustava „e-Građani“. Time je omogućena prijava u aplikaciju putem Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS) za tijela državne uprave i krajnje korisnike. Postupak prijave jednostavan je i identičan prijavi u druge usluge dostupne putem sustava „e-Građani“. Svi materijali iz otvorenih savjetovanja mogu se pregledavati bez potrebe za prijavom ili otvaranjem korisničkog računa. No, za aktivno sudjelovanje, tj. ostavljanje komentara, mišljenja ili prijedloga, korisnik se mora prijaviti putem sustava „e-Građani“. Odabirom odgovarajuće vjerodajnice korisnik potvrđuje svoj elektronički identitet, čime mu se omogućuje daljnje korištenje usluge i uređivanje korisničkog profila. Pritom je dovoljna najniža

davati pisane komentare na pojedine članke nacрта propisa pružajući opće povratne informacije o nacrtu propisa i predlažući novi tekst. Svi komentari su javno objavljeni, tako da ih drugi članovi javnosti mogu vidjeti i reagirati na njih.⁷¹⁰ Statistički gledano, u prosjeku se prihvaća četvrtina komentara javnosti, pri čemu je responzivnost nešto veća na lokalnoj i regionalnoj razini u odnosu na državnu te kod agencija u odnosu na tijela državne uprave.⁷¹¹ Iz tog razloga, prevladavajuća percepcija sudionika je ta da javnost ima vrlo ograničen utjecaj u e-savjetovanjima.⁷¹² Ipak, treba istaknuti činjenicu da javnopravna tijela zadužena za provedbu savjetovanja moraju izraditi i objaviti Izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te

vjerodajnica za pristup sustavu. *E-građani, Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću*, pristup 9. kolovoza 2025., <https://gov.hr/hr/savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscu/1570?lang=hr> i *e-Građani, Obavijest - nadogradnja sustava e-Savjetovanja*, pristup 9. kolovoza 2025., <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/obavijest-nadogradnja-sustava-e-savjetovanja/1233>.

⁷¹⁰ Primjerice, tijekom 2024. godine u postupcima savjetovanja s javnošću sudjelovalo je 4.787 fizičkih i pravnih osoba s ukupno 13.766 komentara. To je znatno manji broj u odnosu na 2023. godinu kada je pristiglo ukupno 19.991 komentara te u odnosu na 2022. godinu kad je zaprimljeno čak 23.069 komentara. Manji broj sudionika i komentara objašnjava se na sljedeći način: „Manji broj sudionika i komentara može se pripisati činjenici da je 2024. bila godina u kojoj su održani hrvatski parlamentarni izbori zbog čega je zakonodavna aktivnost u prvoj polovici godine bila smanjena, ali i činjenici da je u 2024. godini portal integriran s Nacionalnim sustavom identifikacije i autentifikacije (NIAS) kao i sustavom e-Ovlaštenja, što je zahtijevalo i određeno vrijeme za prilagodbu korisnika na novi način prijave i sudjelovanja u e-Savjetovanjima.“ Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. godinu*, 13., 15. i Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2024. godinu*, 4., <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20savjetovanja%202024.pdf>.

⁷¹¹ Đurman, „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj“, 409., 436. Primjerice, u 2024. godini od ukupno 13.766 pristiglih komentara na nacрте zakona, drugih propisa i akata, prihvaćeno je 1477 komentara, djelomično je prihvaćeno 1272 komentara, primljeno je na znanje 4143 komentara, nije prihvaćeno 5288 komentara, dok na 1586 komentara nije odgovoreno odnosno izvješća o provedbi savjetovanja nisu bila objavljena u trenutku izrade Godišnjeg izvješća. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2024. godinu*, 15. Komentari pojedinaca – fizičkih osoba prihvaćaju se u najmanjoj mjeri iz razloga što oni uglavnom izražavaju stavove bez argumentiranja te nisu u tolikoj mjeri upućeni u kompleksnost procesa oblikovanja propisa. Đurman, „Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj“, 68. Đulabić upozorava da se proces savjetovanja s javnošću često svodi na jednosmjernu komunikaciju. Predlagatelji zakona i drugih propisa u pravilu ne usvajaju komentare sudionika, već ih tek „primaju na znanje“, što, prema njemu, e-Savjetovanje čini više „virtualnom arenom za javno savjetovanje“ nego stvarnim mehanizmom sudjelovanja javnosti. Vedran Đulabić, „Tko i kako piše i priprema propise u Hrvatskoj?“, *IUS-INFO*, 2023., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/tko-i-kako-pise-i-priprema-propise-u-hrvatskoj-54567>.

⁷¹² Đurman, „Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj“, 62.

očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi.⁷¹³ Ovo se Izvješće obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument.⁷¹⁴

Nadalje, važno je naglasiti da obveza provedbe savjetovanja putem portala „e-Savjetovanja“ ne isključuje korištenje i drugih metoda savjetovanja. Štoviše, Zakon o instrumentima politike boljih propisa navodi javne rasprave, javna predstavljanja, ankete, fokus skupine i sl., kao druge metode savjetovanja koje se mogu koristiti.⁷¹⁵ Time se pridaje važnost fleksibilnosti u odabiru metoda savjetovanja, posebno u slučajevima kada je potrebno detaljnije razmotriti specifična pitanja ili uključiti stručnu javnost. Ipak, druge metode savjetovanja u praksi se rijetko provode.⁷¹⁶

Sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama i Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, savjetovanje s javnošću putem portala „e-Savjetovanja“ u pravilu traje 30 dana.⁷¹⁷ Iznimno, savjetovanje može trajati i kraće kada se zakon ili drugi propis donosi u posebnim okolnostima koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu. U tom slučaju, sukladno Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, detaljno se moraju obrazložiti razlozi za skraćeno trajanje savjetovanja s javnošću te ih se mora objaviti putem portala „e-Savjetovanja“.⁷¹⁸ Unatoč tome što je propisan rok za savjetovanje s javnošću u pravilu od 30 dana, a samo iznimno može biti kraći, e-savjetovanja provode se u mnogo kraćem roku. U pravilu se tijela državne uprave i druga državna tijela pozivaju na žurnost rješavanja problema, odnosno

⁷¹³ Važno je obrazložiti zašto su neki komentari prihvaćeni, djelomično prihvaćeni, nisu prihvaćeni ili su samo primljeni na znanje. Samo navođenje pristiglih prijedloga i primjedbi, bez očitovanja tijela javne vlasti na njih, ne može se smatrati adekvatnim ispunjenjem zakonske obveze. Smjernice Povjerenika za informiranje o primjeni članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 21. prosinca 2016., <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/PI-Smjernice-za-savjetovanja-s-javno%C5%A1%C4%87u-%C4%8DI.-11-ZPPI.pdf?x62745>.

⁷¹⁴ Čl. 11. st. 4. Zakona o pravu na pristup informacijama i čl. 27. st. 3-5. Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Uvođenjem portala „e-Savjetovanja“ pojednostavljena je priprema i objava izvješća o provedenim savjetovanjima. Sva izvješća dostupna su unutar samog sustava, a korisnici koji su ostavili komentare automatski primaju obavijest o njihovoj objavi. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. godinu*, 16.

⁷¹⁵ Čl. 27. st. 3. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

⁷¹⁶ Primjerice, prema podacima iz Izvješća o provedbi savjetovanja, tijekom 2024. godine putem portala „e-Savjetovanja“ provedeno je ukupno 896 savjetovanja od strane tijela državne uprave i drugih državnih tijela, dok je dodatnih 29 savjetovanja provedeno drugim metodama, od čega se 25 odnosi na savjetovanja koje je provela Hrvatska narodna banka. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. godinu*, 6.

⁷¹⁷ Čl. 11. st. 3. Zakona o pravu na pristup informacijama i čl. 27. st. 1. Zakona o instrumentima politike boljih propisa

⁷¹⁸ Čl. 28. st. 2. i 3. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

donošenja propisa, što nije opravdan razlog.⁷¹⁹ To potvrđuju i Smjernice Povjerenika za informiranje, sukladno kojima „puko kašnjenje u izradi nacrt propisa ne može se smatrati opravdanim razlogom za skraćivanje vremena trajanja savjetovanja. Drugim riječima, skraćeno trajanje savjetovanja nije prihvatljivo ako se ono događa uslijed nekvalitetnog planiranja rada u tijelu.“⁷²⁰

Naposlijetku, kako bi se osigurala dosljedna provedba savjetovanja s javnošću, uspostavljen je odgovarajući nadzorni mehanizam. U skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda povjerenika za informiranje, u okviru inspekcijskog nadzora, provjeravaju provode li tijela javne vlasti savjetovanje s javnošću u skladu sa Zakonom.⁷²¹ Također, Ured za zakonodavstvo provodi stručni nadzor savjetovanja s javnošću u postupku pripreme i izrade nacrt prijedloga zakona i drugih propisa.⁷²² Na taj način osigurava se zakonitost, transparentnost i svrhovitost procesa savjetovanja s javnošću.

Zaključno, uključivanje javnosti u proces izrade propisa doprinosi postizanju kvalitetnijih propisa, ali i povećava transparentnost funkcioniranja uprave. Hrvatska ima dobro uspostavljen pravni okvir savjetovanja s javnošću, što potvrđuje OECD-ovo Izvješće prakse bolje regulacije u Europskoj uniji iz 2022. godine. Savjetovanje s javnošću regulirano je Zakonom o pravu na pristup informacijama i Zakonom o instrumentima politike boljih propisa, a njegova provedba dodatno je osigurana uspostavljenim mehanizmima nadzora. Međutim, unatoč kvalitetno uspostavljenom sustavu, iskustvo u primjeni ukazuje na potrebu za poboljšanjem u pojedinim segmentima.

Putem središnjeg državnog portala „e-Savjetovanja“ građani mogu sudjelovati u oblikovanju propisa tako da daju informacije i prijedloge vezane uz konkretne situacije i probleme, koji bi inače često ostali izvan dosega donositelja odluka koji se oslanjaju isključivo na vlastitu stručnost.⁷²³ Međutim, samo su tijela državne uprave obvezna provoditi savjetovanje putem središnjeg državnog portala, dok ostali obveznici mogu provoditi savjetovanja i putem vlastitih

⁷¹⁹ U 2024. godini provedeno je ukupno 896 savjetovanja s javnošću, od čega je samo 84 savjetovanja trajalo 30 ili više dana, dok je preostalih 812 savjetovanja provedeno u skraćenom roku, odnosno trajalo je manje od propisanih 30 dana. Tako je prosječno trajanje savjetovanja u 2024. godini iznosilo 22 dana. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2024. godinu*, 11.

⁷²⁰ Smjernice Povjerenika za informiranje o primjeni članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

⁷²¹ Vidi: čl. 42. i čl. 45. Zakona o pravu na pristup informacijama.

⁷²² Vidi: čl. 35. st. 3. i 4. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

⁷²³ Milena I. Neshokova i Hai (David) Guo, “Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, br. 2 (2011): 272., <https://doi.org/10.1093/jopart/mur038>.

internetskih stranica. Sukladno tome, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uglavnom provode svoja savjetovanja putem vlastitih mrežnih stranica. Uz to, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave često ne ispunjavaju u potpunosti ili na zadovoljavajući način svoju obvezu provođenja savjetovanja s javnošću. Uglavnom provode online savjetovanja isključivo za akte iz područja zaštite okoliša i prostornog uređenja, što proizlazi iz posebnih zakonskih obveza, dok zanemaruju druge vrste općih akata i strateških dokumenata.⁷²⁴ Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave svakako bi trebalo potaknuti na korištenje portala „e-Savjetovanja“, koji je, štoviše, od sredine 2024. godine tehnički prilagođen za njihovu upotrebu.⁷²⁵ Na taj bi se način doprinijelo većoj transparentnosti, ujednačenosti i dostupnosti procesa savjetovanja s javnošću na svim razinama vlasti. Također, uz educirane službenike za vođenje savjetovanja i redoviti nadzor postigla bi se dosljednija i kvalitetnija provedba savjetovanja, čime bi se unaprijedilo sudjelovanje građana na lokalnoj razini te bi se povećala transparentnost rada jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nadalje, savjetovanje s javnošću formalno je uključeno u ranu fazu regulatornog odlučivanja, budući da je savjetovanje s javnošću obvezno provesti i za Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa. Međutim, savjetovanje s javnošću za Obrazac iskaza provodi se istodobno s nacrtom zakona, čime se zapravo ne ostvaruje njegova svrha. Stoga, savjetovanje s javnošću treba uključiti u postupak procjene učinaka propisa prije nego što je izrađen nacrt zakona ili drugog propisa, kako bi se doista uspostavio „...kanal za dobivanje povratnih informacija u procesu oblikovanja javnih politika, o izvedivosti pojedinih rješenja, legitimnosti usvojenih mjera te potencijalnim izazovima u njihovoj provedbi“.⁷²⁶

Konačno, treba spomenuti još uvijek postojani problem skraćivanja roka za provođenje savjetovanja s javnošću. Iako rok za savjetovanje s javnošću u pravilu iznosi 30 dana, a samo iznimno u propisanom slučaju može biti kraći, to se pravilo u praksi ne poštuje. Pritom, važno je podsjetiti da se kašnjenje u izradi nacrt propisa ne može smatrati opravdanim razlogom za skraćivanje vremena trajanja savjetovanja s javnošću. Sukladno Zakonu o instrumentima politike

⁷²⁴ Đurman, „Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj“, 57.

⁷²⁵ Vidi: *e-građani, 10 godina portala e-Savjetovanja*, pristup 9. kolovoza 2025., <https://zakonodavstvo.gov.hr/vijesti-8/10-godina-portala-e-savjetovanja/581>.

⁷²⁶ Vidi više u: Adriana Bunea, “Designing Stakeholder Consultations: Reinforcing or Alleviating Bias in the European Union System of Governance?”, *European Journal of Political Research* 56, br. 1 (2016): 46–69., <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12165>.

boljih propisa obrazloženje za razloge skraćenog savjetovanja mora se objaviti uz nacrt prijedloga zakona na portalu „e-Savjetovanja“, što povećava transparentnost postupka i omogućuje javnosti uvid u razloge odstupanja od uobičajenog roka. Međutim, kako bi se osiguralo kvalitetno i sadržajno utemeljeno obrazloženje skraćenog trajanja savjetovanja, bilo bi korisno da se Uredu za zakonodavstvo, kao tijelu nadležnom za stručni nadzor, prijedlog obrazloženja prethodno dostavi na mišljenje. Na taj način, osim što bi se povećala kvaliteta obrazloženja, osigurala bi se usklađenost sa Zakonom te bi se umanjio rizik od arbitrarnog ili neopravdanog skraćivanja trajanja savjetovanja.

7. VREDNOVANJE PROPISA

Težnja za kvalitetnim propisom ne smije prestati donošenjem nekog propisa, već se treba nastaviti tijekom njegove provedbe. Iako kvaliteta propisa ponajprije ovisi o procjeni učinaka propisa, izradi njegova teksta, kao i savjetovanju s javnošću, važno je provjeriti njegovu kvalitetu u stvarnom okruženju, odnosno tijekom njegove primjene. Upravo zato, politika bolje regulacije naglašava važnost sustavnog vrednovanja propisa, s ciljem utvrđivanja ostvaruje li propis svoje izvorno postavljene ciljeve. Ako se utvrdi da propis ne daje očekivane rezultate, vrednovanje može poslužiti kao osnova za preporuke o njegovim izmjenama, dopunama ili, ako je potrebno, ukidanju. Danas su izmjene i dopune propisa najčešći oblik zakonodavnih aktivnosti, a njihova provedba označava početak novog regulatornog ciklusa.

7.1. Općenito o vrednovanju propisa

Vrednovanje propisa oblik je naknadnog nadzora kojim se ispituje kako se propis primjenjuje u praksi, ostvaruje li svoju svrhu te kakve učinke ima njegova primjena.⁷²⁷ U okviru tog procesa identificiraju se promjene u društvu koje su uslijedile nakon stupanja propisa na snagu, uz analizu u kojoj su mjeri te promjene izravno potaknute samim propisom, a u kojoj rezultat drugih čimbenika. Također, razmatra se kako su te promjene utjecale na cjelokupno okruženje, jesu li dovele do poboljšanja ili pogoršanja postojeće situacije te koje su glavne skupine adresate njima obuhvaćene.⁷²⁸ Na temelju provedenog vrednovanja može se zaključiti da je propis uspješan, tj. da ostvaruje ciljeve javne politike i ima pretežno pozitivne učinke ili da ga je potrebno ukinuti ili izmijeniti. Do ukidanja ili izmjene propisa dolazi ako su učinci propisa u početku bili pogrešno procijenjeni pa propis nije djelotvoran, ili ako su bili ispravno procijenjeni, ali uslijed promjena društvenih okolnosti (pr. promjene na tržištu, tehnološki napredak, transformacija društvenih vrijednosti i ponašanja) propis više ne ostvaruje svoju svrhu te ga je potrebno poboljšati, tj. prilagoditi novim okolnostima.⁷²⁹ Važno je naglasiti da povratne informacije dobivene kroz

⁷²⁷ Linda J. Knap et. al., "The Impact of Ex-post Legislative Evaluations: A Scoping Review", *The Journal of Legislative Studies* 31, br. 1 (2023): 289., <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2160289>.

⁷²⁸ Mousmouti, "Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test", 199.

⁷²⁹ Vidi: Linda J. Knap et. al., "The Impact of Ex-post Legislative Evaluations: A Scoping Review", 297-298. i Stephan Naundorf i Claudio M. Radaelli, "Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods",

vrednovanje propisa mogu poslužiti kao prilika za učenje iz prošlih grešaka, kako bi se izbjeglo njihovo ponavljanje te kako bi se u buduće doprinijelo procjenama učinaka propisa.⁷³⁰ Uz to, vrednovanjem propisa prati se i regulira njihov broj kako bi se spriječio nekontrolirani rast pravnog okvira, koji u konačnici može dovesti do stvaranja nepotrebnih administrativnih opterećenja za građane i poduzeća.⁷³¹ Naposljetku, vrednovanje djeluje kao važan mehanizam nadzora koji osigurava da je regulacija i dalje opravdana i u javnom interesu. Time se daje društvena potpora propisima te jača povjerenje građana u djelovanje javne vlasti, budući da se povećava razina transparentnosti i odgovornosti.⁷³²

Vrednovanje propisa različito je regulirano među državama članicama EU-a i OECD-a. Dok je u nekim državama, poput Francuske i Nizozemske, vrednovanje regulirano na razini smjernica ili preporuka, u drugima, poput Njemačke i Slovenije, ovaj je instrument reguliran obvezujućim pravnim aktima (zakonima ili podzakonskim propisima).⁷³³ Općenito se može zamijetiti kako države vrednovanje propisa provode znatno rjeđe u usporedbi s drugim instrumentima politike bolje regulacije. Jedan od razloga tome zasigurno je postojanje izraženijeg političkog otpora prema vrednovanju, jer ono može ukazati na to da propis ne djeluje onako kako je prvotno bilo predviđeno. Međutim, važno je naglasiti da svrha vrednovanja nije traženje krivca za eventualne pogreške u prošlosti, već sprečavanje njihova ponavljanja i poboljšanje budućih

u: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.), 188-189. Primjerice, Latvija je provela vrednovanje propisa kojima se uređuje rad dobrovoljnih vatrogasnih organizacija. U postupku vrednovanja utvrđeno je da regulacija nije bila djelotvorna u postizanju ranije postavljenih ciljeva politike pa je resorno ministarstvo pokrenulo pilot projekt u kojem je sudjelovalo nekoliko dobrovoljnih vatrogasnih društava. Tijekom provedbe projekta, donositelji politika imali su priliku uočiti stvarne probleme koji proizlaze iz primjene propisa te identificirati ključne prepreke. Na temelju tih saznanja pokrenuta su ciljana poboljšanja modela rada dobrovoljnih vatrogasnih organizacija, što je omogućilo učinkovitije rješavanje učenih izazova. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 128.

⁷³⁰ Primjerice, vrednovanjem propisa može se utvrditi da njegova primjena nije dovela do očekivanih promjena u ponašanju tržišnih sudionika, a takva informacija može poslužiti kao temelj za usmjeravanje budućih političkih opcija. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 130.

⁷³¹ OECD, *Government at a Glance 2021* (Paris: OECD Publishing, 2021.), 152., <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

⁷³² OECD, *Government at a Glance 2021*, 152.

⁷³³ Primjerice, u Njemačkoj vrednovanje propisa uređeno je u GGO-u. U Sloveniji vrednovanje je propisano Poslovníkom Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01., 23/02. – popr., 54/03., 103/03., 114/04., 26/06., 21/07., 32/10., 73/10., 95/11., 64/12., 10/14., 164/20., 35/21., 51/21. in 114/21., ali samo za one zakone koji su doneseni u hitnom postupku. Važno je uočiti da obvezujući pravni akti ne garantiraju uspješnu provedbu vrednovanja u praksi, ako u državi nije razvijena svijest o važnosti provođenja vrednovanja propisa. Primjerice, iako Mađarska i Bugarska reguliraju vrednovanje propisa na zakonskoj razini, prema uspješnosti njegove provedbe, ove države zaostaju za prosjekom država članica EU-a. S druge strane, primjerice, Nizozemska i Francuska imaju bolje razrađen sustav vrednovanja propisa, iako je ono regulirano samo aktima *soft law* pravnog učinka. To je iz razloga što je u ovim državama razvijena svijest o važnosti provođenja vrednovanja propisa. Vidi: OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 128.

propisa.⁷³⁴ Europska komisija to je prepoznala te je uvela načelo „prvo evaluiraj“ (eng. *evaluate first*), sukladno kojem se svaka nova zakonodavna intervencija može poduzeti tek nakon što je analizirana uspješnost prethodnog zakonodavnog akta.⁷³⁵ Na taj način, naučene lekcije kroz vrednovanje propisa mogu pomoći u oblikovanju budućih zakonodavnih intervencija.⁷³⁶

Ovisno o sustavu vrednovanja u pojedinoj državi, vrednovanje provode različiti subjekti, poput vlade, ministarstava, drugih državnih tijela, parlamentarnih odbora ili vanjskih stručnjaka.⁷³⁷ Vrednovanje se može provoditi sustavno ili prema potrebi (*ad hoc*). U većini država ne postoji opća obveza vrednovanja propisa, već se ono provodi povremeno, odnosno prema potrebi.⁷³⁸ Tako se, npr., vrednovanje provodi kada su učinci propisa ili njegova provedba bili neizvjesni u trenutku donošenja ili kada je potrebno provesti političku reformu u važnim društvenim područjima.⁷³⁹ U pravilu parlament ili vlada obvezuju ministarstva da provedu vrednovanje pojedinih zakona.⁷⁴⁰ S druge strane, u nekim državama, kao što su Austrija, Njemačka i Španjolska, postoje definirani pragovi na temelju kojih se određuje treba li provesti vrednovanje određenog propisa.⁷⁴¹ Općenito se obveza vrednovanja utvrđuje za propise s potencijalno značajnim učincima na društvo i gospodarstvo. To u pravilu znači da će vrednovanje biti obvezno ako troškovi usklađivanja prelaze

⁷³⁴ Iako OECD-ovo Izvješće prakse bolje regulacije u Europskoj uniji iz 2022. godine potvrđuje da su države članice EU-a unaprijedile svoje prakse vrednovanja propisa, i dalje je razina provedbe niska. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 127. i OECD, *Government at a Glance 2021*, 152.

⁷³⁵ Načelo „prvo evaluiraj“ Europska komisija predstavila je 2013. godine u sklopu politike bolje regulacije EU-a. Vrednovanje propisa u Uniji uređeno je Smjernicama za bolju regulaciju (European Commission, *Commission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines*) te Paketom instrumenata za bolju regulaciju (European Commission, *Better Regulation Toolbox*), koji pružaju dodatne savjete te detaljno opisuju metodologiju vrednovanja.

⁷³⁶ Istraživanje je pokazalo da je polovica od 225 analiziranih procjena učinaka propisa za zakonodavne prijedloge koristila dostupne informacije dobivene iz vrednovanja zakonodavnih akata Europske unije provedenih nakon njihova stupanja na snagu. Knap et.al., “The Impact of Ex-post Legislative Evaluations: A Scoping Review”, 299.

⁷³⁷ Primjerice, u Nizozemskoj vrednovanje nerijetko provode neovisni vanjski stručnjaci - konzultantske firme i znanstvenici, dok u Belgiji vrednovanje u pravilu provode parlamentarni odbori. Beenakker i Zijlstra, “Legislation in Netherlands”, 349. i Patricia Popelier, “Legislation in Belgium”, u: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.), 66.

⁷³⁸ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, 99.

⁷³⁹ Primjerice, Revizorski sud Francuske Republike proveo je vrednovanje politika i propisa koji se odnose na socijalno stanovanje za socijalno ugrožene osobe. Istražujući šest različitih lokalnih okruga, došlo se do zaključka da je trenutačna politika pretjerano usredotočena na novogradnju. Preporučeno je prelazak na aktivno upravljanje postojećim brojem socijalnih stanova, posebno putem povećane transparentnosti i jačanja vođenja sustava socijalnog stanovanja na lokalnoj razini. Kao rezultat analize vrednovanja, vlada je pokrenula novi stambeni plan u rujnu 2017. godine naglašavajući mobilnost i transparentnost, osim izgradnje novih socijalnih stanova. OECD, *Reviewing the Stock of Regulation: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (Paris: OECD Publishing Paris, 2020.), 29., <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>.

⁷⁴⁰ Primjerice, prilikom rasprave o prijedlogu zakona u nizozemskom parlamentu, zastupnici mogu predložiti amandman kojim se u zakon unosi odredba o obvezi provedbe njegova vrednovanja. Beenakker i Zijlstra, “Legislation in Netherlands”, 348.

⁷⁴¹ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 133-134.

unaprijed utvrđen iznos.⁷⁴² Također, vrednovanje propisa obvezno je provesti u slučaju eksperimentalnog zakonodavstva koje služi kao alat za testiranje novih zakonodavnih mjera, s ciljem dobivanja podataka o njihovim učincima. Na temelju vrednovanja eksperimentalnog zakonodavstva donosi se odluka o tome hoće li se propis ukinuti ili će se nastaviti primjenjivati.⁷⁴³ Nadalje, u većini država, vrednovanje je obvezno u slučaju kada se zakon donosi u hitnom postupku te kada je izostavljena procjena učinaka propisa. Vrednovanje tada predstavlja i način nadzora kojim se pravovremeno žele provjeriti rezultati provedbe takvog zakona.⁷⁴⁴

Uobičajeno je da se vrednovanje provede u roku od tri do pet godina nakon stupanja propisa na snagu, dok se za zakone donesene u hitnom postupku vrednovanje obično provodi u kraćem roku, najčešće unutar jedne do tri godine od njihova stupanja na snagu. Obveza provedbe vrednovanja propisa unutar određenog roka može biti propisana u prijelaznim i završnim odredbama samog propisa.⁷⁴⁵ Prilikom vrednovanja korisno je provesti savjetovanje s javnošću jer to omogućuje prikupljanje povratnih informacija o tome kako propisi stvarno djeluju u praksi te služi kao kanal putem kojeg javna vlast može dobiti povratne informacije od samih adresata propisa. U skladu s time, važno je javnost unaprijed obavijestiti o nadolazećim vrednovanjima. Tako, primjerice, Italija, iako jedna od rijetkih država, na službenoj stranici resornog ministarstva objavljuje dvogodišnji plan propisa za koje se planira provesti vrednovanje.⁷⁴⁶ Izuzev formalnog savjetovanja s javnošću, nekolicina država članica EU-a, među kojima su Danska, Njemačka, Irska

⁷⁴² Primjerice, u Njemačkoj je vrednovanje propisa obvezno za one propise za koje je procijenjeno da će godišnji troškovi usklađivanja iznositi najmanje 1 milijun eura materijalnih troškova ili 100.000 sati rada za građane, odnosno da će iznositi najmanje 1 milijun eura za gospodarstvo ili za javnu upravu. Ako nije moguće unaprijed precizno procijeniti troškove, vrednovanje se ipak može provesti kako bi se izbjegla situacija da se naknadno utvrde veliki troškovi. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 134.

⁷⁴³ Primjerice, smjernica 2.42. u Smjernicama za izradu propisa Kraljevine Nizozemske uređuje provođenje vrednovanja eksperimentalnog zakonodavstva.

⁷⁴⁴ Primjerice, potreba za vrednovanjem propisa postala je očita u kontekstu zakona i drugih propisa donesenih kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, kada hitnost situacije nije dopuštala procjenu učinaka propisa i usvajanje u redovitom postupku. Zbog toga je bilo ključno naknadno preispitati jesu li hitne mjere donesene u tom razdoblju i dalje u javnom interesu te treba li ih ukinuti, izmijeniti ili nastaviti primjenjivati. OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, (Paris: OECD Publishing, 2021.), 92., <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

⁷⁴⁵ Zakoni doneseni u hitnom postupku, za koje je vrednovanje u pravilu obvezno, kao i propisi doneseni na eksperimentalnoj osnovi, u pravilu sadrže klauzulu kojom se propisuje obveza provedbe vrednovanja unutar unaprijed određenog roka. Međutim, i drugi propisi mogu sadržavati tu klauzulu, ako se unaprijed utvrdi potreba za njihovim vrednovanjem. Primjerice, slovenski Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu iz 2023. godine, u članku 28. obvezuje Vladu Republike Slovenije i Vrhovni sud Republike Slovenije da u roku od tri godine od stupanja na snagu Zakona, izvijeste Državni zbor Republike Slovenije o učincima u vezi s promjenom sastava upravnog i Vrhovnog suda. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C), Uradni list RS, št. 49/23.

⁷⁴⁶ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 174.

i Malta, imaju stalna povjerenstva kojima javnost može davati povratne informacije ili predlagati izmjene pojedinih propisa.⁷⁴⁷

7.2. Analiza vrednovanja propisa u Hrvatskoj

Vrednovanje propisa u Hrvatskoj prvi je put sustavno uređeno tek 2024. godine donošenjem Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Do tada se vrednovanje provodilo u obliku naknadne procjene učinaka propisa samo u iznimnim situacijama, za one zakone koji su bili izuzeti iz procjene učinaka propisa.⁷⁴⁸ Zakonom o instrumentima politike boljih propisa vrednovanje je definirano kao „metoda kojom se vrednuje provedba, rezultat i/ili učinak propisa na snazi putem analize njegove provedbe, ostvarene svrhe i cilja te rezultata propisa u određenom razdoblju radi donošenja odluke o potrebi izmjene odnosno dopune tog propisa.“⁷⁴⁹ Iz ove definicije proizlaze tri modela vrednovanja koja se mogu provesti, a to su vrednovanje provedbe propisa, vrednovanje ostvarenih rezultata propisa i vrednovanje ostvarenog učinka propisa. Vrednovanjem provedbe propisa utvrđuje se uspješnost provedbe i moguće poteškoće u provedbi, vrednovanjem ostvarenih rezultata utvrđuje se je li propis doprinio ostvarenju posebnog cilja i je li prouzročio nenamjerne

⁷⁴⁷ Primjerice, u Njemačkoj postoji Odbor za predstavljanje koji djeluje u *Bundestagu* kao središnja kontaktna točka za građane putem koje mogu izraziti zabrinutost i predložiti regulatorne promjene Parlamentu. Također, Odbor za predstavljanje javnosti u Irskoj ima internetski portal putem kojeg građani mogu davati komentare na postojeće propise. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 136-138.

⁷⁴⁸ Uvođenjem vrednovanja propisa u hrvatski pravni sustav, provedena je mjera iz Nacionalnog programa oporavka i otpornosti 2021.-2026. U okviru projekta „Jačanje kapaciteta u provedbi procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj“, koji su u razdoblju od prosinca 2021. do kolovoza 2023. godine vodili *Northern Ireland Co-operation Overseas* (NI-CO) i Ured za zakonodavstvo, a koji je bio financiran sredstvima iz Instrumenta tehničke pomoći Europske komisije i sufinanciran sredstvima od njemačkog Saveznog ministarstva za gospodarstvo i zaštitu klime, proveden je pilot projekt vrednovanje propisa na Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe, Narodne novine, br. 62/20., 156/23. Vidi: Strengthening the implementation of regulatory impact assessment in Croatia: Work Package A., Enhancement of GLO's analytical capacity to implement methodological tools and processes in view of improving the overall regulatory performance in case of ex-post RIA application: OUTPUT A.3.I., A report on the implementation of the pilot project, Zagreb, 2023., [https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages/slike/Projekti/TSI%202020%20Ja%C4%8Danje%20kapaciteta%20u%20provedbi%20procjene%20u%C4%8Dinaka%20propisa%20u%20Republici%20Hrvatskoj//A.1.I.%20Review%20report%20\(final\).pdf](https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages/slike/Projekti/TSI%202020%20Ja%C4%8Danje%20kapaciteta%20u%20provedbi%20procjene%20u%C4%8Dinaka%20propisa%20u%20Republici%20Hrvatskoj//A.1.I.%20Review%20report%20(final).pdf). Također, Ured je proveo projekt pod nazivom „Jačanje provedbe vrednovanja propisa u Republici Hrvatskoj“, koji je isto tako financiran sredstvima iz Instrumenta tehničke pomoći Europske komisije i sufinanciran sredstvima od njemačkog Saveznog ministarstva za gospodarstvo i zaštitu klime, u razdoblju od kolovoza 2023. do kolovoza 2025. godine. U okviru ovoga projekta, prema dostupnim podacima, provedena su još četiri vrednovanja propisa za zakone iz područja državne potpore za istraživačko-razvojne projekte, mirovinskog osiguranja, komasacije poljoprivrednog zemljišta, energetske učinkovitosti u zgradarstvu, dok je još jedno vrednovanje propisa u upravnom području energetske učinkovitosti u obnovljivim izvorima energije u tijeku. Službeni odgovor Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske od 25. lipnja 2025., klasa: 053-01/25-01/6, ur. br.: 50501-9/2-25-04.

⁷⁴⁹ Čl. 20. st. 1. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

posljedice, dok se vrednovanjem ostvarenog učinka utvrđuje koliko je propis doprinio ostvarenju očekivanog dugoročnog stanja u upravnom području odnosno cilja iz akta strateškog planiranja.⁷⁵⁰ Ova tri modela vrednovanja propisa mogu se provoditi zasebno ili kombinirati, ovisno o cilju vrednovanja propisa, složenosti intervencijske logike,⁷⁵¹ postojećih izvora podataka i mjerljivosti rezultata te raspoloživosti vremena i resursa.⁷⁵² Vrednovanje provedbe propisa je temeljni model koji se provodi obavezno u svakom vrednovanju propisa te se može provesti relativno brzo nakon stupanja propisa na snagu.⁷⁵³ Ovim modelom još se ne ocjenjuje uspješnost propisa u rješavanju problema, već se isključivo provjerava jesu li stvoreni potrebni preduvjeti te jesu li planirane aktivnosti za provedbu propisa zaista poduzete.⁷⁵⁴ S druge strane, vrednovanje ostvarenih rezultata predstavlja korak dalje jer se njime provjerava ostvarenje rezultata provedbe, procjenjuje se je li došlo do promjene u ponašanju adresata te u kojoj je mjeri ostvaren postavljeni cilj propisa. Ovaj model vrednovanja provodi se nakon što je propis u provedbi dovoljno dugo da se mogu uočiti promjene u ponašanju adresata. Naposljetku, vrednovanje ostvarenog učinka propisa predstavlja najsloženiji model koji zahtjeva najviše vremena i kapaciteta. U njemu se utvrđuje stanje kod promjene ponašanja adresata pomoću kontrolne skupine,⁷⁵⁵ a provodi se nakon što je propis u

⁷⁵⁰ Čl. 18. Uredbe o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa. Za svaki model vrednovanja određeni su kriteriji vrednovanja koji su detaljnije propisani Uredbom i Smjernicama za provedbu instrumenata politike boljih propisa. Vidi: čl. 20. Uredbe o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa i Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 48-51.

⁷⁵¹ Intervencijska logika pojednostavljeno se može objasniti kao analiza koja prikazuje kako propis, kroz niz povezanih koraka, treba dovesti do rješenja konkretnog problema i ostvarenja ciljeva javne politike. O intervencijskoj logici vidi više u: Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 42-44.

⁷⁵² Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 47.

⁷⁵³ Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 46.

⁷⁵⁴ Primjerice, vrednovanje provedbe propisa dovoljno je provesti ako je cilj vrednovanja propisa utvrditi zašto adresati propisa ne postupaju u skladu sa zahtjevima iz propisa. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 47.

⁷⁵⁵ Utvrđivanje promjena u ponašanju adresata pomoću kontrolne skupine, tj. osoba koje nisu obuhvaćene propisom, omogućuje procjenu u kojoj je mjeri upravo propis prouzročio uočene promjene u učincima. Pristup temeljen na kontrolnoj skupini uključuje simulaciju stanja u upravnom području bez provedbe propisa, s ciljem usporedbe rezultata između skupine koju propis nije zahvatio i one na koju se propis primjenjuje. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 53. Na primjer, ako se vrednuje propis čiji je cilj povećanje broja kućanstava koja provode energetska obnova (npr. zamjena prozora, toplinska izolacija, ugradnja dizalica topline i sl.) radi smanjenja potrošnje energije, uspoređuju se kućanstva koja su imala pravo na subvenciju predviđenu propisom i iskoristila je (adresati propisa) s kućanstvima koja nisu imala pristup subvenciji (kontrolna skupina). Usporedbom rezultata između tih dviju skupina analizira se koliki je udio kućanstava proveo energetska obnova, je li kod korisnika subvencije došlo do većeg smanjenja potrošnje energije te jesu li postignuti dodatni ciljevi, poput smanjenja emisije ugljikova dioksida. Ako su rezultati među adresatima propisa značajno bolji nego u kontrolnoj skupini, može se zaključiti da je propis imao pozitivan učinak. S druge strane, ako su razlike male

provedbi barem tri do pet godina, kako bi prošlo dovoljno vremena da se pokažu stvarni dugoročni učinci.⁷⁵⁶

Kao što je ranije navedeno, vrednovanje propisa prije Zakona o instrumentima politike boljih propisa provodilo se samo u obliku naknadne procjene učinaka propisa za one zakone koji su bili izuzeti iz procjene učinaka propisa.⁷⁵⁷ Zakon o instrumentima politike boljih propisa zadržao je ovu obvezu propisujući da se u roku od tri godine od stupanja na snagu mora provesti vrednovanje onih zakona za koje prethodno nije bila provedena procjena učinaka propisa jer su doneseni radi „posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu“.⁷⁵⁸ Za sve ostale zakone ne postoji opća obveza njihova vrednovanja, već je propisano da nadležno tijelo državne uprave koje je izradilo nacrt zakona (stručni nositelj) provodi vrednovanje na temelju svoje odluke ili na temelju zaključka Vlade odnosno Hrvatskog sabora.⁷⁵⁹ Međutim, u praksi najčešće stručni nositelj ugrađuje obvezu provedbe vrednovanja propisa prilikom izrade nacrt prijedloga zakona. Vrednovanje propisa može se provesti za zakon u cjelini ili za dio zakona, uključujući i podzakonske propise donesene na temelju tog zakona,⁷⁶⁰ dok u odnosu na druge podzakonske propise i opće akte vrednovanje nije propisano. Prilikom vrednovanja tijelo državne uprave koje ga provodi ispunjava obrazac za vrednovanje propisa, koji se dostavlja na mišljenje Uredu za zakonodavstvo. Ured nadzire kako je vrednovanje provedeno te može, radi davanja mišljenja na obrazac, provesti konzultacije s nadležnim tijelom državne uprave o sadržaju Obrasca ili zatražiti očitovanje drugog nadležnog tijela u čiji djelokrug ulazi sadržaj Obrasca. Iako mišljenje Ureda nije obvezujuće, tijela državne uprave trebala bi ga uzeti u obzir te bi se trebalo uskladiti sva relevantna stajališta. Nakon toga, za

ili zanemarive, to može upućivati na nedovoljnu djelotvornost propisa, ili na to da su drugi čimbenici (npr. promjene tržišnih cijena energenata ili privatnih investicija) imali veći utjecaj od samog propisa. U praksi, međutim, primjena ove metode često nailazi na ograničenja jer se mnogi propisi odnose na sve subjekte. U takvim slučajevima nije moguće pronaći stvarnu kontrolnu skupinu, što otežava ili onemogućuje usporedbu i dokazivanje izravnog učinka propisa.

⁷⁵⁶ Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*, 46-47.

⁷⁵⁷ Čl. 17. Zakona o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/17., 155/23. (stavljene izvan snage).

⁷⁵⁸ Čl. 24. st. 1. i čl. 16. st. 2. podst. 9. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

⁷⁵⁹ Nadležno tijelo državne uprave provodi vrednovanje za zakon na temelju odluke čelnika tijela kojom je određen rok za provedbu vrednovanja. Također, Vlada može zaključkom zadužiti nadležno tijelo državne uprave da provede vrednovanje zakona te pritom utvrditi rok provedbe. Hrvatski sabor može zaključkom zadužiti Vladu za provedbu vrednovanja i odrediti rok za njegovu provedbu. Vidi: čl. 21-23. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

⁷⁶⁰ Čl. 20. st. 3. Zakona o instrumentima politike boljih propisa.

Obrazac vrednovanja propisa provodi se savjetovanje s javnošću, što je od velike važnosti kako bi se građanima omogućilo sudjelovanje i u samim pregledima propisa te u kontinuiranim procesima prepoznavanja područja koja bi mogla zahtijevati reformu.⁷⁶¹ Naposljetku, nadležno tijelo državne uprave donosi preporuku o daljnjem postupanju, odnosno treba li se propis nastaviti provoditi, biti izmijenjen ili dopunjen, ili pak stavljen izvan snage. Konačni Obrazac objavljuje se na mrežnim stranicama Ureda za zakonodavstvo radi otvorenosti i transparentnosti postupka, kao i zbog razvoja i dostupnosti dobre prakse u području vrednovanja propisa.⁷⁶²

Zaključno, vrednovanje propisa služi kao važan alat za ispravljanje propisa i osiguravanje njihove kvalitete. Hrvatska je tek nedavno regulirala vrednovanje propisa donošenjem Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Metodologija postupka vrednovanja propisa detaljno je razrađena, u proces su uključeni i sami adresati propisa putem savjetovanja s javnošću, a uspostavljen je i nadzor od strane Ureda za zakonodavstvo, što Hrvatsku svrstava među rijetke države članice EU-a s uspostavljenim mehanizmom nadzora kvalitete vrednovanja propisa. Hoće li se ovaj instrument pokazati uspješnim u praksi, pokazat će vrijeme. Međutim, potrebno je istaknuti da vrednovanje u pravilu nije obvezujuće te se provodi prema potrebi (*ad hoc*), osim u slučaju zakona za koje prethodno nije provedena procjena učinaka propisa.⁷⁶³ Pritom nisu uspostavljeni jasni kriteriji na temelju kojih bi se utvrđivala potreba za vrednovanjem. Drugim riječima, vrednovanje se uglavnom provodi samo kada to odluči nadležno tijelo državne uprave, Vlada ili Hrvatski sabor, ali bez prethodno definiranih kriterija ili pragova koji bi omogućili sustavnije i transparentnije odlučivanje o tome kada i zašto određeni propisi trebaju biti predmet vrednovanja. Uvođenje takvih kriterija ili pragova moglo bi pridonijeti učinkovitijem usmjeravanju resursa na najznačajnije propise te povećati transparentnost postupka vrednovanja. Nadalje, svakako treba istaknuti da će uspješnost provođenja vrednovanja propisa najviše ovisiti o

⁷⁶¹ Savjetovanje s javnošću u postupku vrednovanja propisa provodi se u dvije trećine država članica EU-a. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, 136-137.

⁷⁶² Čl. 25. Zakona o instrumentima politike boljih propisa i Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Zakona o instrumentima politike boljih propisa*, 23.

⁷⁶³ Primjerice, uz podršku Ureda za zakonodavstvo, Ministarstvo financija, kao stručni nositelj za šest zakona iz područja poreza te Ministarstvo gospodarstva, kao stručni nositelj za jedan zakon iz područja tržišta toplinske energije, ugradila su obvezu provedbe vrednovanja propisa u sljedećim zakonima: Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim porezima (Narodne novine, br. 152/24.), Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine, br. 152/24.), Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (Narodne novine, br. 152/24.), Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o poreznoj upravi (Narodne novine, br. 152/24.), Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine, br. 152/24.), Zakonu o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 152/24.) i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o tržištu toplinske energije (Narodne novine, br. 67/25.). Službeni odgovor Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske od 25. lipnja 2025.

administrativnim kapacitetima u tijelima državne uprave. Iz tog razloga, ključno je ojačati administrativne kapacitete u tijelima državne uprave kroz provođenje stručnih osposobljavanja i usavršavanja službenika, što je predviđeno i samim Zakonom o instrumentima politike boljih propisa. Također, Zakonom je predviđeno da tijela državne uprave imaju koordinate za provedbu instrumenata politike boljih propisa, a mogu ustrojiti i posebne jedinice za organizaciju ovih poslova. Ključno je da službenici koji provode vrednovanje razumiju metodologiju, kao i ulogu vrednovanja kao alata za ispravljanje propisa i osiguravanje njihove kvalitete. Na taj će se način osigurati da se postupak vrednovanja propisa ne svodi samo na formalno ispunjavanje Obrasca, bez stvarne analize i rezultata, već da doista ispuni svoju svrhu.

7.3. Izmjene i dopune propisa

Kao što je ranije navedeno, provođenjem vrednovanja propisa može se, između ostalog, zaključiti kako je potrebno pristupiti njegovim izmjenama i dopunama koje se ujedno nazivaju novelama propisa. Iako se općenito propisi donose na duži vremenski period, u pravilu bez unaprijed određenog vremenskog trajanja, to ne znači da su propisi trajni i nepromjenjivi. Razvoj društva te nastajanje novih društvenih potreba zahtijevaju prilagodbu i modernizaciju prava. Stoga, kako bi se usuglasili s promijenjenim zahtjevima društvene sredine i vremena, nužno je i opravdano izmijeniti i dopuniti pravne propise. Štoviše, današnje zakonodavne aktivnosti najvećim dijelom podrazumijevaju izmjene i dopune postojećih pravnih propisa.⁷⁶⁴ U pravilu se izmjenama i dopunama propisa pristupa kada propis više nije konzistentan promjenama u pravnom sustavu, ako više ne odgovara promjenama u politici u određenom području društvenog života ili radi nekih drugih opravdanih razloga.⁷⁶⁵ Osim toga, izmjene i dopune propisa često su potaknute potrebom za ispravljanjem nedostataka proizašlih iz lošeg pravnog normiranja.⁷⁶⁶ Međutim, treba naglasiti kako u određenim situacijama izmjene i dopune propisa nisu najsvrsishodnije rješenje jer se donošenje potpuno novog propisa može pokazati učinkovitijim i jasnijim pristupom. Naime, ako

⁷⁶⁴ Borković, *Nomotehnika*, 89.

⁷⁶⁵ Čl. 48. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Drugi opravdani razlozi mogu, primjerice, biti potreba za usklađivanjem nacionalnih propisa s međunarodnim ugovorima ili s pravom EU-a. Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 127-128.

⁷⁶⁶ Propisi koji su loše promišljeni i brzo usvojeni, osobito oni u kojima su postavljeni ciljevi društvene politike loše izraženi ili koji sadrže druge manjkavosti i pogreške, poput pravnih praznina, neskladnosti s drugim propisima, nerealno postavljenih rokova, nejasnoća u tekstu i sl., zahtijevaju izmjenu i/ili dopunu.

je potrebno izvršiti opsežne promjene u određenom području propisa korištenje tehnike izmjene i dopune može biti neprikladno jer bi moglo dovesti do pravnih nejasnoća. Stoga, umjesto izmjena i dopuna, kod opsežnih novih uređivanja treba donijeti novi propis i ukinuti prethodno važeći.⁷⁶⁷ Osim toga, novi propis potrebno je donijeti uvijek kada se mijenja temeljna koncepcija važećeg propisa, bilo zbog novih društvenih okolnosti ili zato što se materija namjerava urediti na bitno drugačiji način. U takvim slučajevima postojeći propis treba staviti izvan snage i zamijeniti ga novim koji uređuje isto područje.⁷⁶⁸ Također, važno je uzeti u obzir je li zbog učestalog mijenjanja i dopunjavanja tekst važećeg propisa postao nepregledan i otežan za primjenu, kako bi se pravodobno razmotrila mogućnost donošenja novog propisa umjesto nastavka daljnjih izmjena i dopuna.⁷⁶⁹

7.3.1. Izrada izmjena i dopuna propisa

Kako bi izmjene i dopune propisa uistinu ispunile svoju svrhu, u nastavku se ukazuje na ključna pravila kojih se treba pridržavati prilikom njihove izrade. Prije svega, važno je osigurati da adresati propisa jasno razumiju koje su odredbe izmijenjene ili dodane te kakav će utjecaj te promjene imati na njihova postojeća prava i obveze. Izmjene i dopune propisa trebaju se uklopiti u njegov tekst koji se mijenja, bez prekidanja kontinuiteta tog teksta. Uz to, osobito je važno da izmjene i dopune zadrže strukturu i terminologiju izvornog teksta propisa, kako se prilikom izrade pročišćenog teksta ne bi stvorio jezično i stilski neujednačen tekst.⁷⁷⁰ Izmjene i dopune propisa provode se donošenjem posebnog propisa, pri čemu vrijedi opće pravilo da se one mogu vršiti propisom iste pravne snage i u postupku koji odgovara onome po kojem je izvorni propis

⁷⁶⁷ Vidi: Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke iz 2008. godine, 149., Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 130. i Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 6.2. Sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima propisano je da je potrebno donijeti novi propis ako se mijenja odnosno dopunjava više od polovine članaka izvornog propisa. Čl. 48. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁷⁶⁸ Borković, *Nomotehnika*, 89., Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 130. i Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 371.

⁷⁶⁹ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 130. i Borković, *Nomotehnika*, 91.

⁷⁷⁰ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 131., Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 62. i Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 371.

donesen.⁷⁷¹ Međutim, pravno je dopušteno sadržaj nekog propisa mijenjati i propisom više pravne snage.⁷⁷²

Naslov propisa o izmjenama i dopunama treba precizno odražavati njegov sadržaj. To znači da naslov treba jasno naznačiti jesu li obuhvaćene samo izmjene, samo dopune ili su prisutne i izmjene i dopune.⁷⁷³ Pojam „dopuna“ podrazumijeva svako dodavanje novog teksta u propisu, dok je „izmjena“ širi pojam te obuhvaća svaku izmjenu bilo kojeg dijela sadržaja u propisu nekim novim sadržajem ili stavljanje odredbi izvan snage.⁷⁷⁴ Naslov izvornog propisa u pravilu se ne bi trebao mijenjati propisom o izmjenama i dopunama jer bi takva promjena upućivala na izmjenu temeljne koncepcije propisa. U skladu s time, Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, kao i Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, u slučaju potrebe za promjenom naslova upućuju na donošenje novog propisa.⁷⁷⁵ Ipak, Priručnik za izradu propisa Francuske Republike iznimno dopušta odstupanje od ovog pravila, samo ako je prilagodba nužna zbog značajnih promjena u sadržaju teksta ili području njegove primjene.⁷⁷⁶

Nadalje, treba spomenuti da je propis o izmjenama i dopunama uvijek podijeljen na članke te da u pravilu ne sadrži veće strukturne cjeline (dijelove, glave, poglavlja i odjeljke). Na koji način se izmjene i dopune propisa uređuju člancima novele razlikuje se među državama. U pravilu se jednim člankom propisa o izmjenama i dopunama mijenja jedan članak izvornog propisa. Međutim, moguće je sve izmjene i dopune članaka izvornog propisa obuhvatiti u jednom zajedničkom članku novele, umjesto da se svaki članak mijenja zasebnim člankom novele, što je, primjerice, praksa u Njemačkoj. Ipak, ako pojedinačne izmjene i dopune trebaju postati važeće s većim vremenskim razmakom i odnose se na različite odredbe važećeg propisa, Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke preporučuje da se sve izmjene koje trebaju stupiti na snagu u istom trenutku grupiraju u zasebne članke. U tom slučaju redosljed članaka temelji se na vremenskom slijedu

⁷⁷¹ Čl. 48. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁷⁷² Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 53.

⁷⁷³ Vidi: čl. 50. st. 1. i 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁷⁷⁴ Vidi: Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 58. i Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 361.

⁷⁷⁵ Promjena naslova izvornog propisa otežava pronalaženje propisa i narušava praćenje njegovih kasnijih izmjena i dopuna. Stoga, u tom je slučaju potrebno donijeti novi propis, a ne izmjene i dopune. Vidi: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 6.7. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, str. 137.

⁷⁷⁶ Odredbu o izmjeni naslova izvornog propisa treba unijeti u nacrt teksta o izmjenama i dopunama propisa. Sukladno Priručniku za izradu propisa Francuske Republike, promjena naslova izmjenama i dopunama propisa je opravdana, primjerice, kada se propis odnosi na javnopravno tijelo čiji je naziv u međuvremenu promijenjen. Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 306.

stupanja na snagu. Osim toga, ako su uz izmjene zakona potrebne prateće izmjene u drugim propisima, one se grupiraju u poseban članak.⁷⁷⁷ Također, kada se mijenjaju opći akti EU-a, sve izmjene i dopune sjedinjuju se u jednom članku koji sadržava uvodnu formulaciju i točke koje slijede brožani redoslijed članaka koji se mijenjaju.⁷⁷⁸ Naposljetku, svakako treba spomenuti i to da novela uz odredbe kojima se mijenja odnosno dopunjuje sadržaj izvornog propisa sadrži prijelazne i završne odredbe. U prijelaznim i završnim odredbama uređuju se sva pitanja vezana uz stupanje na snagu promjena izvornog propisa. To se, primjerice, odnosi na pitanje usklađivanja s promjenama koje donosi novela, određivanja rokova za početak primjene novih odredbi, završetka postupaka, stavljanja izvan snage ili produženja primjene pojedinih propisa ili njihovih pojedinih odredbi, eventualnog retroaktivnog učinka itd.⁷⁷⁹

Prilikom formuliranja odredbi kojima se izmjenjuju, odnosno dopunjuju odredbe izvornog propisa, primjenjuju se neka specifična pravila. Tako je kod izmjene odredbi važno pravilno koristiti glagole „brisati“ i „ukinuti“. Naime, glagol „brisati“ koristi se samo onda kada se uklanjaju pojedine riječi, izrazi ili rečenice u odredbama izvornog propisa, dok se za uklanjanje strukturnih dijelova izvornog propisa (dijela, glave, poglavlja, odjeljka, članka, točke, podstavka i podtočke) koristi glagol „ukinuti“.⁷⁸⁰ Pritom, važno je podsjetiti da ukidanje širih klasifikacijskih jedinica podrazumijeva istovremeno ukidanje i svih užih klasifikacijskih jedinica koje su u njima sadržane. Tako, primjerice, ako se ukida članak, to znači da se ukidaju i svi njegovi dijelovi (npr. stavak i točka). Nadalje, prilikom ukidanja članaka izvornog propisa dolazi do praznina u numeraciji. Kako bi se te praznine izbjegle, moguće je propisati dodatne naredbe o izmjenama, tako da se, primjerice, ako se ukida članak 3., navodi da članci 4. do 20. postaju 3. do 19. Međutim, dopušteno je, i u praksi češće, zadržati praznine u numeraciji, kako bi se pojednostavilo usklađivanje upućivanja na odredbe. Štoviše, Priručnik za izradu propisa Francuske Republike ističe da ukidanje članaka ne bi trebalo dovesti do renumeracije jer takve promjene mogu otežati primjenu propisa, posebno u slučaju upućivanja.⁷⁸¹ Pritom, važno je naglasiti da ako je članak ili drugi dio propisa ukinut te je zbog toga nastala praznina nije dopušteno da se njegovo mjesto „zauzme“ novim člankom, pretpostavljajući da je riječ o „slobodnom mjestu“ u propisu.⁷⁸² Nadalje, kada se tekst članka

⁷⁷⁷ Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke iz 2008. godine, 154.

⁷⁷⁸ Vidi: Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 62.

⁷⁷⁹ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 135-136.

⁷⁸⁰ Vidi: Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 309-310.

⁷⁸¹ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 307.

⁷⁸² Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 135. i Zajednički praktični vodič za izradu zakonodavstva EU-a, 59.

izvornog propisa želi u cjelini drugačije formulirati ili kada se želi dodati potpuno ili djelomično drugačiji sadržaj, a da se pritom ne mijenja brojana oznaka članka, koristi se formulacija: „članak x. mijenja se i glasi:...“. Slično tome, u slučaju izmjene teksta stavka (ili više njih), koristi se formulacija: „u članku x stavak y mijenja se i glasi:...“.⁷⁸³ Također, u slučajevima kada je potrebno zamijeniti određene riječi koje se u izvornom tekstu propisa ponavljaju na više mjesta (npr. „informacije“ s „podaci“ ili „savezni ministar“ sa „savezno ministarstvo“), radi preglednosti i jasnoće propisa, takve se izmjene mogu objediniti u jednoj odredbi.⁷⁸⁴

Prilikom dopunjavanja izvornog teksta propisa moguće je unijeti nove članke, njihove dijelove ili šire strukturne cjeline, kao i dodati riječi ili fraze unutar postojećih odredbi. Kod dodavanja novih odredbi u izvorni tekst propisa, važno je pažljivo odabrati mjesto umetanja, poštujući unutarnju logiku teksta koji se mijenja.⁷⁸⁵ Kada se dopunjuju odredbe izvornog propisa, pravilo je da se namjeravana dopuna dodaje iza neke odredbe. Zbog toga se uvijek izrijekom mora pozvati na članak ili dio članka u propisu koji prethodi dopuni.⁷⁸⁶ Primjerice, ako se novi stavak dodaje iza postojećeg zadnjeg stavka u članku, koristi se sljedeća formulacija: „iza stavka x dodaje se stavak y koji glasi:“ te se dodaje tekst tog stavka između znakova navoda. Također, ista formulacija koristi se i ako se novi stavak umeće između postojećih stavaka. Međutim, budući da u tom slučaju kao i kod ukidanja bilo kojeg stavka prije zadnjeg dolazi do renumeracije potonjeg ili potonjih stavaka, dodaje se sljedeća formulacija: „dosadašnji stavak y postaje stavak z.“.⁷⁸⁷ Pritom, treba voditi računa o „lančanoj“ posljedici koju umetanje novog stavka može imati na upućivanja.⁷⁸⁸ Iako dodavanjem novog stavka u članak dolazi do renumeracije, dodavanje cijelog novog članka ili šire strukturne cjeline u pravilu ne bi trebalo mijenjati numeraciju postojećih članaka.⁷⁸⁹ Umjesto toga, novi članak (ili šira strukturna cjelina) dobiva redni broj članka iza kojeg se umeće, uz dodatak slova prema abecednom redoslijedu. Tako, primjerice, ako se iza članka 6. dodaju dva članka, koristi se sljedeća formulacija: „iza članka 6. dodaju se članci 6.a i 6.b, s

⁷⁸³ Isto vrijedi i za točku, stavak, podtočku ili podstavak. Vidi čl. 52. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁷⁸⁴ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 81. i čl. 56. st. 3 Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁷⁸⁵ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 310.

⁷⁸⁶ Čl. 56. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 60.

⁷⁸⁷ Vidi: čl. 55. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁷⁸⁸ Vidi: Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 311.

⁷⁸⁹ Priručnik za izradu propisa Francuske Republike, 307.

naslovima iznad njih (ako ih ima), koji glase:“.⁷⁹⁰ Kao i kod ukidanja članaka, kada se dodaje više uzastopnih članaka, oni se mogu grupirati u jednom zajedničkom članku.⁷⁹¹

Općenito vrijedi pravilo da se izmjenama i dopunama jednog propisa ne mogu mijenjati sadržajne odredbe drugog propisa. Međutim, u određenim situacijama postoje iznimke kada je to ipak dopušteno. To se, primjerice, odnosi na usklađujuće izmjene, odnosno prateće izmjene, koje su nužne kada promjene u jednom propisu uzrokuju nesuglasnosti ili proturječja s drugim važećim propisima. U takvim situacijama dopušta se izmjena drugog propisa radi osiguravanja dosljednosti i usklađenosti pravnog sustava. Pritom, sukladno Priručniku za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, prateće izmjene najčešće se grupiraju unutar jednog članka,⁷⁹² dok su sukladno Nomotehničkim smjernicama Republike Slovenije te izmjene uređene u prijelaznim i završnim odredbama.⁷⁹³

7.3.2. Izrada pročišćenog teksta propisa

Budući da adresatima može biti nejasno koja se pravna situacija na njih primjenjuje nakon izmjena i dopuna propisa, radi bolje dostupnosti važećih propisa i osiguravanja koherentnosti pravnog sustava, izrađuju se pročišćeni tekstovi. U pročišćenom tekstu propisa na jednom su mjestu sadržane sve važeće odredbe propisa koji je više puta bio mijenjan i dopunjavan. Pročišćeni tekst propisa važno je razlikovati od kodifikacije jer unatoč određenim sličnostima, ove dvije metode imaju različitu svrhu. Kodifikacijom nastaje novi propis koji proizvodi vlastite pravne učinke te njegovim donošenjem prestaju važiti drugi propisi ili pravne norme koje uređuju istu materiju, dok prilikom utvrđivanja pročišćenog teksta propisa ne nastaje novi propis.⁷⁹⁴ Izradi

⁷⁹⁰ Čl. 53. i 54. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 58.

⁷⁹¹ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 81.

⁷⁹² Članak u kojem su grupirane prateće izmjene u pravilu nosi naziv „prateće izmjene”. On se za razliku od članaka s glavnim izmjenama izvornog propisa dijeli na stavke. Svaki stavak započinje uvodnom rečenicom za određeni propis. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 280.

⁷⁹³ Vidi: Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 137-138.

⁷⁹⁴ Kodifikacija je sistematizacija pravnih pravila jedne ili više grana prava u jednom zakoniku (kodeksu, eng. *codex*, franc. *code*, tal. *codice*, njem. *Gezetsbuch*), čime se od njih stvara jedinstvena pravna cjelina utemeljena na jedinstvenim načelima tog pravnog područja. Ona služi za objedinjavanje pravnih normi „razasutih” u različitim propisima, uklanjanje partikularizama i proturječja te popunjavanje praznina. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Pravni leksikon*, 592. Dakle, kodifikacija može biti potrebna s ciljem stvaranja integriranog i koherentnog sustava pravila u određenom pravnom području, kao što je kazneno pravo, građansko pravo ili upravno pravo, na temelju zajedničkih načela. Iresberger i Jasiak, “Publication”, 181. Primjerice, francuski *Code civil* u svojih 2543 članaka

pročišćenog teksta propisa u pravilu se pristupa kada propis prođe kroz veći broj izmjena i dopuna ili čak kada je donesena samo jedna novela propisa, ali je njome propis opsežnije izmijenjen, što čini tekst nerazumljivim te njegova primjena postaje teža i manje pouzdana.⁷⁹⁵ Kada se izrađuje pročišćeni tekst propisa, što predstavlja isključivo tehnički posao, ne smije se utjecati na sadržaj izvornog propisa. To znači da se u pročišćenom tekstu mora poštivati struktura i sadržaj te nazivi svih dijelova izvornog propisa. Izrađivač pročišćenog teksta nije zakonodavac, tj. predstavničko tijelo, pa iz tog razloga ne može vršiti nikakve dodatne izmjene i dopune propisa.⁷⁹⁶ Također, ispravljanje očiglednih netočnosti, unutarnjih kontradikcija ili nelogičnosti između pojedinih odredbi propisa, ponovno numeriranje članaka, restrukturiranje odredbi ili ispravljanje nekih zastarjelih odredbi nije formalno-pravno poželjno.⁷⁹⁷ Ipak, u manjem broju država pročišćene verzije mogu nadilaziti čistu integraciju izmjena zakona, na temelju ovlaštenja zakonodavca. Tako, primjerice, pročišćene verzije zakona u Austriji, Nizozemskoj i Malti, mogu uključivati

sadrži sve osnovne dijelove privatnog prava, izuzev trgovačkog prava koje je uređeno posebnim zakonikom (gilberg *Code de commerce*). Često se u prilog kodifikacije ističe kako je primjena jednog zakonika koji uređuje pojedino pravno područje jednostavnija od snalaženja u mnoštvu različitih propisa, osobito u današnje vrijeme kada se propisi sve češće i brže donose i izmjenjuju. Postupak izrade zakonika uključuje „inventuru“ svih postojećih propisa u određenom području s ciljem njihova preuređenja na sustavan način, uklanjanja nedosljednosti i popunjavanja pravnih praznina koje ostavlja odvojeno zakonodavstvo. Naime, mnoštvo raznih propisa neizbježno dovodi do nedosljednosti u terminologiji i sadržaju, a kodifikacija ih nastoji ukloniti spajanjem svih propisa koji uređuju pojedino pravno područje. Eva Steiner, *French Law: A Comparative Approach*, (Oxford: online edn, Oxford University Press, 2018.), 32-33., <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790884.001.0001>. Irresberg i Jasiak razlikuju nekoliko vrsta kodifikacije: čista kodifikacija, korektivna kodifikacija i kodifikacija s preinakom. Kodifikacija kojom se objedinjuju različiti propisi koji uređuju isto pravno područje u jednom zakoniku, bez izmjena postojećih propisa, naziva se čista kodifikacija. Ova kodifikacija uključuje prikupljanje postojećih pravnih tekstova, bilo kronološki ili prema temi te njihovo objedinjavanje u jedan dokument. Pritom se ne mijenjaju pravne norme niti se uvode novi pravni elementi. Propisi se jednostavno prikupljaju i sistematiziraju bez izmjena. Ovi kodificirani tekstovi propisa u pravilu nemaju pravnu snagu novog zakona, već je temeljni cilj čiste kodifikacije pojednostaviti pregled zakonodavstva. U pravilu su to zbirke zakona koje su privatno sastavljene za uporabu praktičara s ciljem olakšavanja pristupa propisima. Korektivna kodifikacija podrazumijeva prikupljanje postojećih pravnih normi uz ispravljanje očitih pogrešaka, nejasnoća ili zastarjelih odredbi. Dakle, njezin cilj je ne samo objediniti pravne norme, nego i ispraviti pogreške te unaprijediti jasnoću i koherentnost zakonodavstva. Naposljetku, kodifikacija s preinakom uključuje prikupljanje i sistematizaciju pravnih normi uz istovremeno mijenjanje i unapređivanje njihovog sadržaja. Dakle, ova vrsta kodifikacije podrazumijeva preformulaciju prava, kojom se određeni pravni sektor izlaže u jednom jedinstvenom, koherentnom i sveobuhvatnom zakoniku. Irresberger i Jasiak, „Publication”, 181. Nadalje, u kontekstu kodifikacije posebno se ističe Francuska Republika, kao država s dugom i snažno ukorijenjenom tradicijom kodifikacijskog pristupa. Do danas u Francuskoj postoji neprekinuta tradicija kodifikacije, koja datira još iz Napoleonovog doba (vidi: Napoleonovu kodifikaciju građanskog prava iz 1804. godine (*Code civil*) i kaznenog prava (*Code pénal*) iz 1810. godine). Steiner, *French Law: A Comparative Approach*, 25.

⁷⁹⁵ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 165.

⁷⁹⁶ Pročišćene tekstove zakona najčešće izrađuju ministarstva (npr. u Austriji, Mađarskoj i Rumunjskoj), parlamentarna tijela (npr. u Litvi i Sloveniji), predsjednik parlamenta (npr. u Poljskoj) ili državno vijeće (npr. u Belgiji). Irresberger i Jasiak, „Publication”, 182. U EU-u pročišćene tekstove propisa priprema Ured za publikacije. Irresberger i Jasiak, „Publication”, 184.

⁷⁹⁷ Irresberger i Jasiak, „Publication”, 182-183.

renumeraciju članaka, restrukturiranje teksta, ispravke pravopisnih grešaka, ispravke zastarjelih odredbi i sl.⁷⁹⁸ Također, u Sloveniji i Njemačkoj prilikom izrade pročišćenog teksta dopušteno je ispraviti manje pravopisne ili druge tehničke pogreške.⁷⁹⁹ Države pročišćene tekstove u pravilu objavljuju u službenom glasilu.⁸⁰⁰ Pritom, službeni pročišćeni tekst može imati pravnu snagu ili predstavljati isključivo tehničko pomagalo. Ako pročišćeni tekst propisa ima pravnu snagu, to znači da je on obvezujući i smatra se vjerodostojnim te se naknadno zakonodavstvo poziva i polazi od njega, kao što je to primjerice slučaj u Sloveniji i Njemačkoj.⁸⁰¹

7.4. Analiza izmjena i dopuna propisa te pročišćenih tekstova propisa u Hrvatskoj

Pravila za izradu izmjena i dopuna propisa sadržana su u člancima 48. do 57. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. U Hrvatskoj izmjene i dopune propisa čine značajan dio zakonodavnih aktivnosti. Ipak, u određenim situacijama svrsishodnije je donijeti potpuno novi propis umjesto pristupiti izmjenama i dopunama postojećeg. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju da se novi propis treba donijeti u slučaju kada se mijenja ili dopunjuje više od polovice članaka izvornog teksta propisa.⁸⁰² Takvo pravilo opravdano je

⁷⁹⁸ Irresberger i Jasiak, "Publication", 181-182.

⁷⁹⁹ Sukladno Nomotehničkim smjernicama Republike Slovenije, ako propis sadrži očitu tiskarsku pogrešku koja nije semantička, ta se pogreška može ispraviti prilikom izrade pročišćenog teksta. Nomotehničke Smjernice Republike Slovenije, 166. Također, u Njemačkoj je nadležno savezno ministarstvo ovlašteno prilikom objavljivanja pročišćenog teksta ispraviti tiskarske greške i druge očigledne netočnosti. Vidi: Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 382.

⁸⁰⁰ Iako se u mnogim državama službeni pročišćeni tekstovi objavljuju u službenim glasilima, u nekim država, poput Francuske i Nizozemske, takva praksa nije uspostavljena. Tako se u Francuskoj pročišćeni tekst zakona objavljuje na službenoj internetskoj stranici *Légifrance*, koja je vladina stranica za pristup pravnim tekstovima. Vidi: Georges-André Silber, "Towards an Automatic Consolidation of French Law", POPL 2023 - Programming Languages and the Law Workshop, ACM SIGPLAN, 2023., Boston, Massachusetts, United States, <https://minesparis-psl.hal.science/hal-03934286/document>. U Nizozemskoj se također pročišćene verzije zakona objavljuju na službenoj internetskoj stranici nizozemske vlade: <https://wetten.overheid.nl/>, koja omogućuje pristup svim zakonima i drugim pravnim propisima. U iznimnim slučajevima kada se traži službena objava pročišćenog teksta, Ministar pravosuđa i sigurnosti Kraljevine Nizozemske odgovoran je za njegovu objavu u službenom glasilu, pri čemu će resorni ministar odgovoran za područje regulacije osigurati ispravnost teksta. Vidi: Smjernice za izradu propisa Kraljevine Nizozemske, smjernica 6.22.

⁸⁰¹ Budući da je pročišćeni tekst objavljen u službenom glasilu pravni izvor, na njemu se temelje sljedeći propisi o izmjenama i dopunama. Priručnik za izradu propisa Savezne Republike Njemačke, 304-305. i Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 169. Ipak, ako postoji nesklad između izvornog propisa (uključujući njegove izmjene i dopune) i službenog pročišćenog teksta, mjerodavan je izvorni tekst propisa sa svim njegovim izmjenama. Uz Sloveniju i Njemačku do sada je tek nekoliko pravnih sustava pridalo pročišćenim tekstovima propisa pravno obvezujući učinak. Primjerice, u Estoniji je pročišćeni tekst zakona stvarno obvezujuće prirode, ali sud može odbiti primijeniti pročišćeni tekst koji ne odgovara izvornom tekstu. Irresberger i Jasiak, "Publication", 182-183.

⁸⁰² Čl. 48. st. 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

činjenicom da je kod opsežnijih intervencija tehnika izmjena i dopuna neprikladna. Uz to, kako bi se izbjeglo učestalo mijenjanje i dopunjavanje važećeg propisa, što u pravilu otežava njegovu primjenu, Pravila predviđaju donošenje novog propisa, kada se postojeći mijenja ili dopunjuje više puta, i to u pravilu nakon treće izmjene ili dopune.⁸⁰³ Međutim, strogo ograničenje na najviše tri izmjene nije uvijek opravdano jer je u svakom pojedinom slučaju potrebno procijeniti postoji li stvarna potreba za donošenjem novog propisa. Stoga, ako i nakon četvrte ili kasnije izmjene propis ostane pregledan, razumljiv i jednostavan za primjenu, donošenje novog propisa nije nužno.

Izmjenama i dopunama propisa, sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, pristupa se kada propis više nije konzistentan promjenama u pravnom sustavu, kada više ne odgovara promjenama u politici u određenom području društvenog života ili kada ga treba mijenjati ili dopunjavati iz drugih opravdanih razloga.⁸⁰⁴ Također, Pravila propisuju da se izmjene i dopune propisa čine samo propisom iste pravne snage i po istom postupku po kojem je taj propis donesen. Međutim, takva odredba može izazvati nedoumice jer je pravno dopušteno da propis niže pravne snage bude izmijenjen propisom više pravne snage. Stvarni cilj ove odredbe zapravo je upozoriti da nije dopušteno da propis, donesen od nadležnog tijela u propisanom postupku, bude mijenjan propisom koje donosi neko drugo tijelo.⁸⁰⁵ Iako je u pojedinim pravnim poretcima moguće izmjenama i dopunama jednog propisa istodobno mijenjati i drugi propisi (tzv. usklađujuće ili prateće izmjene), u hrvatskom pravnom poretku takvo rješenje nije dopušteno. Naime, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila izričito propisuju da se izmjenama i dopunama određenog propisa ne može mijenjati niti dopunjavati neki drugi propis. Iznimka postoji samo u slučaju kada se propisom više pravne snage stavlja izvan snage propis niže pravne snage iz istog upravnog područja.⁸⁰⁶ Međutim, iako Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila zabranjuju da se propisom o izmjenama i dopunama jednog propisa mijenjaju i neki drugi propisi, takve se situacije pojavljuju u hrvatskom pravnom poretku.⁸⁰⁷

Prilikom formuliranja odredbi kojima se izmjenjuju i dopunjuju odredbe izvornog propisa, vrijede neka specifična pravila koja su ranije u radu istaknuta. Unatoč temeljnom pravilu da se

⁸⁰³ Čl. 48. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸⁰⁴ Čl. 48. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸⁰⁵ Čl. 48. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Primjerice, nije preporučljivo da Vlada RH svojim uredbama mijenja sadržaj pravilnika koje donose čelnici središnjih tijela državne uprave. Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 53.

⁸⁰⁶ Čl. 49. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸⁰⁷ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, str. 53.

naslov izvornog propisa ne mijenja propisom o njegovim izmjenama i dopunama, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila ipak dopuštaju takvu mogućnost. Tako je promjena naslova dopuštena samo ako je nužna, pri čemu se novi naslov mora izričito navesti u prvom članku propisa o izmjenama i dopunama.⁸⁰⁸ Iako ta mogućnost formalno postoji, valja naglasiti da se izmjeni naslova treba pristupiti samo iznimno, u doista opravdanim slučajevima, budući da takva promjena može otežati pronalaženje propisa te narušiti preglednost njegovih kasnijih izmjena i dopuna. Nadalje, važno je upozoriti da Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila pogrešno koriste glagole „brisati“ i „ukinuti“, odnosno ne razlikuju ih. Tako se glagol „brisati“ pogrešno koristi u svim slučajevima uklanjanja, neovisno o tome radi li se o riječima, izrazima i rečenicama ili strukturnim dijelovima propisa.⁸⁰⁹ To narušava dosljednost i jasnoću pravnog normiranja te bi se što prije trebalo ispraviti. Također, Pravila ne uređuju pitanje numeracije odredbi kada dolazi do njihovog ukidanja. Ipak, treba istaknuti da prilikom ukidanja dijelova članka (stavka, podstavka, točke ili podtočke) dolazi do renumeracije, odnosno pomicanja „prema naprijed“ drugih dijelova članka koji mu slijede, što se izrijekom mora propisati.⁸¹⁰ S druge strane, kada se ukida cijeli članak izvornog propisa, u praksi u pravilu ne dolazi do renumeracije članaka, već ostaju praznine u numeraciji, što je opravdano kako bi se pojednostavila primjena propisa, osobito u slučaju upućivanja. U pogledu dopuna, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila izričito propisuju da novi članak ili dio propisa dobiva redni broj članka ili dijela propisa iza kojeg se umeće, uz dodatak slova prema abecednom redoslijedu.⁸¹¹ Nasuprot tome, kod dodavanja stavaka, isto kao i kod njegova ukidanja, dolazi do renumeracije potonjeg ili svih potonjih stavaka, što se mora izrijekom propisati.⁸¹²

Nadalje, što se tiče strukture propisa o izmjenama i dopunama, sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima, jednim člankom propisa o izmjenama i dopunama mijenja se jedan članak izvornog propisa.⁸¹³ Iznimno, kada se ukida više uzastopnih članaka izvornog

⁸⁰⁸ Čl. 51. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸⁰⁹ Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila pogrešno propisuju da se odredbe (članak ili njegov dio) brišu, predlažući formulacije poput: „članak x. briše se“ ili „u članku x. stavak y. briše se“. Vidi: čl. 52. st. 3. t. a) i b) Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸¹⁰ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 58.

⁸¹¹ Vidi: čl. 53. i 54. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸¹² Vidi: čl. 55. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸¹³ U prvom se članku novele obvezno navodi puni naziv propisa koji se mijenja, odnosno dopunjuje, uključujući naziv i broj službenog glasila u kojem je objavljen, a ako je propis već ranije mijenjan onda se navode i brojevi službenog glasila u kojima su te izmjene objavljene. To uključuje i vjerodostojno tumačenje pojedinih odredbi, odluku Ustavnog suda na temelju koje je jedna ili više odredaba tog propisa ukinuta ili poništena, pročišćeni tekst, ako je utvrđen i izdan te ispravak. Čl. 51. st. 1. i 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

propisa, njihovo ukidanje može se objediniti u jednom članku novele.⁸¹⁴ Također, propis o izmjenama i dopunama propisa sadrži prijelazne i završne odredbe koje se sukladno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima objedinjuju u posebno poglavlje ili odjeljak.⁸¹⁵ Međutim, s obzirom na to da se članci u novelama ne grupiraju u poglavlja ili odjeljke, može se zaključiti da isto nije primjenjivo niti na prijelazne i završne odredbe. Ipak, radi preglednosti, preporučuje se njihovo izdvajanje pod naslovom „prijelazne i završne odredbe“ koji se navodi bez brojčane ili druge oznake.⁸¹⁶

Kao što je ranije u radu navedeno, radi bolje dostupnosti važećih propisa i osiguravanja koherentnosti pravnog sustava potrebno je izraditi pročišćene tekstove propisa koji su više puta bili izmijenjeni i dopunjavani. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila izradu pročišćenih tekstova uređuju člancima 63. do 66. U Hrvatskoj pročišćene tekstove zakona izrađuje Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora,⁸¹⁷ dok pročišćene tekstove ostalih propisa izrađuju druga tijela javne vlasti. Također, pročišćene tekstove propisa često izrađuju osobe privatnog prava, koje ovu djelatnost obavljaju na komercijalnoj bazi. Međutim, treba razlikovati službene pročišćene tekstove, koji nastaju isključivo kao rezultat djelovanja tijela javnih vlasti unutar njihovih zakonskih ovlasti, od redakcijskih pročišćenih tekstova.⁸¹⁸ Iako se službeni pročišćeni tekst objavljuje u Narodnim novinama, on se ne smatra propisom, što znači da ne stupa na snagu, ne može se staviti izvan snage, niti se može mijenjati ili dopunjavati.⁸¹⁹ Štoviše, Ustavni sud Republike Hrvatske je u svom izvješću iz 2006. godine utvrdio „da nije nadležan ocjenjivati suglasnost pročišćenog teksta zakona s Ustavom, jer pročišćeni tekst zakona po svojoj pravnoj naravi nije zakon u smislu članka 128. točke 1. Ustava.“ Uz to je istaknuo da pročišćeni tekst nije novi propis te da se njime ne stavljaju izvan snage pojedine izmjene i dopune propisa, već da je to „tehničko pomagalo koje, omogućava adresatima sagledavanje određene zakonske materije na jednom mjestu.“⁸²⁰ Nadalje, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju da se „pročišćeni tekst propisa utvrđuje u pravilu nakon što su donesene veće i opširnije izmjene i dopune

⁸¹⁴ Vidi: čl. 56. st. 4. i 5. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila..

⁸¹⁵ Čl. 57. st. 1. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸¹⁶ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 60.

⁸¹⁷ Čl. 62. t. 6. Poslovnika Hrvatskog sabora.

⁸¹⁸ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 65.

⁸¹⁹ Čl. 63. st. 2. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila. Pročišćeni tekst propisa u Hrvatskoj ne stupa na snagu niti proizvodi pravne učinke svojom primjenom. Milotić i Peranić, *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredbi, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*, 382.

⁸²⁰ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006., Narodne novine, br. 64/06.

nekog propisa, odnosno nakon određenog broja izmjena i dopuna propisa, kada su ti propisi najmanje tri puta izmijenjeni ili dopunjeni“.⁸²¹ Međutim, u praksi se pročišćeni tekstovi izrađuju neredovito, bez obzira na broj ili opseg dosadašnjih izmjena i dopuna. Također, sukladno Pravilima, tijelo koje izrađuje pročišćeni tekst ne smije ni na koji način intervenirati u tekst propisa.⁸²² To znači da se ne mogu mijenjati izrazi i ispravljati pogreške koje nisu ispravljene ispravkom propisa te da nije dopušteno dijeliti cjelinu, članke ili njihove dijelove. Također, nije dopušteno mijenjati brojčane oznake članaka ili drugih strukturnih cjelina u propisu, osim ako takva renumeracija ne proizlazi iz kakvog akta o promjeni propisa.⁸²³

Zaključno, iako su izmjene i dopune propisa katkad nužne radi usklađivanja s društvenim okolnostima i vremenom u kojem se primjenjuju, važno je da budu umjerene. Naime, prečeste izmjene i dopune propisa narušavaju stabilnost pravnog područja koje uređuju, čime se stvara rizik da važeće pravo ne poznaju ni građani, koji nemaju dovoljno vremena za upoznavanje s njegovim sadržajem, niti tijela javne vlasti nadležna za njegovu provedbu.⁸²⁴ Na taj način ugrožava se pravna sigurnost i povjerenje u pravo, njegova određenost i predvidljivost. Stoga, narav i opseg izmjena i dopuna propisa treba pažljivo planirati, uz stalnu procjenu njihove nužnosti, svrhovitosti i učinka na cjelokupni pravni sustav. Također, kako bi izmjene i dopune propisa bile razumljive njihovim adresatima te kako bi važeći propisi bili lako dostupni, od iznimne je važnosti redovita izrada službenih pročišćenih tekstova i njihovo objavljivanje u službenim glasilima. Štoviše, izrada pročišćenog teksta nužna je s obzirom na načelo vladavine prava, iz kojeg proizlazi zahtjev za

⁸²¹ Vidi čl. 63. st. 4. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila.

⁸²² Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 67.

⁸²³ Čl. 65. st. 2. i 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila i Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 67. Iako se prilikom izrade pročišćenog teksta ne smije ni na koji način intervenirati u tekst propisa, prilikom izrade pročišćenog teksta Ustava (2000., 2001. i 2010. godine) ozbiljno je narušen integritet ustavnog teksta, što je istaknuo i Ustavni sud u svom Izvješću iz 2011. godine. Naime, došlo je do neovlaštenog povećanja broja članaka Ustava i promjena njihovih brojčanih oznaka. Vidi: Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, br. U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011.

⁸²⁴ Nomotehničke smjernice Republike Slovenije, 127-128. i Borković, *Nomotehnika*, 89-90. Primjerice, prethodno važeći Zakon o komunalnom gospodarstvu iz 1995. godine (Narodne novine, br. 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15., 68/18.) bio je podložen čestim izmjenama i dopunama, gotovo onoliko puta koliko je godina bio na snazi. Osim u dva razdoblja koja su trajala tri i četiri godine, u ovaj se Zakon interveniralo gotovo svake godine, a povremeno čak i više puta unutar iste godine. Ukupno su izmjene i dopune obuhvatile 138 članaka, što je gotovo četiri puta više od 35 članaka koliko je sadržavao izvorni tekst Zakona. Đerđa i Antić, „Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj - studija slučaja“, 106-107., 109.

jasnoćom teksta propisa. Stoga, izrada pročišćenog teksta treba biti kontinuirana aktivnost i sustavno se provoditi kako bi se postigla veća pravna preglednost pravnog sustava u cjelini.⁸²⁵

⁸²⁵ Livaja i Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, 66.

8. ZAKLJUČAK

U suvremenom društvu potreba za pravnom regulacijom sve je izraženija, ponajprije zbog brzih i sveobuhvatnih društvenih, tehnoloških i gospodarskih promjena koje zahtijevaju pravno uređenje. Nove tehnologije, održivi razvoj, očuvanje prirodnih resursa za buduće generacije, migracije, financijske krize i gospodarske promjene samo su neka od ključnih pitanja koja države i međunarodne organizacije nastoje regulirati kako bi osigurale društvenu stabilnost i pravnu sigurnost. Najčešći način regulacije ovih pitanja predstavljaju pravni propisi. Izrada pravnih propisa predstavlja složenu i odgovornu društvenu djelatnost kojom se uređuju odnosi između subjekata u društvu. Pravni propisi sadrže opće pravne norme koje adresatima propisuju prava i obveze te utvrđuju posljedice za njihovo nepoštivanje. Kako bi propisi ostvarili svoju temeljnu svrhu i djelotvorno usmjeravali ponašanje adresata, moraju biti kvalitetno izrađeni. Stoga, primarni je zadatak svake države stvoriti kvalitetan pravni okvir koji odgovara stvarnim potrebama društva, podiže učinkovitost javne uprave i jača povjerenje građana u pravni sustav.

Na temelju provedene analize pojedinih hrvatskih propisa potvrđena je hipoteza da hrvatski propisi sadrže određene normativne nedostatke koji ukazuju na nedovoljnu razinu kvalitete postojećeg pravnog okvira, što upućuje na potrebu za njegovim daljnjim sustavnim unaprjeđenjem. Naime, takvi normativni nedostaci dovode do pravne nesigurnosti, neujednačenog tumačenja, neusklađene primjene prava u praksi itd. Primjerice, nedosljedno korištenje pravne terminologije u propisima umanjuje pravnu sigurnost i otežava njegovu primjenu u praksi. Nepravilno i nedosljedno korištenje pravnih pojmova i izraza u propisima stvara nedoumice u pravnoj primjeni i tumačenju propisa. Neujednačene definicije pojmova stvaraju pravne nejasnoće u praksi kako za adresate, tako i za javnopravna tijela i sudove koji provode propise. Isto tako, suprotne odredbe, tj. antinomije u propisima otežavaju primjenu propisa i dovode do različitih tumačenja u praksi. Uz to, sadržajno netočne odredbe, koje su suprotne pravnoteorijskim postavkama pojedinog pravnog instituta, dovode do neusklađenosti teorije i prakse te ukazuju na nepoznavanje prava, posebno pravnog područja u kojem se propis donosi. Ponavljanje, tj. prepisivanje istih odredbi u dva ili više propisa otežava njihovu preglednost i predstavlja problem u slučaju izmjene propisa. Također, nepravovremeno donošenje podzakonskih provedbenih propisa proizvodi neuređenost relevantnih društvenih odnosa, pa čak i povredu prava građana i drugih subjekata ili javnog interesa u cjelini. Ozbiljan nedostatak koji posebno utječe na pravnu sigurnost je propisivanje retroaktivnog učinka

propisa, kada ne postoji opravdan razlog i kada javni interes ne nadilazi potrebu za zaštitom stečenih prava i pravne sigurnosti. Nadalje, nepromišljeno propisivanje stupanja propisa na snagu može dovesti do neustavnosti i ozbiljno narušiti načelo pravne sigurnosti. Naposljetku, nedjelotvornost propisa u praksi, tj. neostvarenje cilja zbog kojeg je propis donesen, predstavlja ključan nedostatak jer dovodi u pitanje njegovu svrhu i opravdanost. Svi analizirani nedostaci negativno utječu na pravni poredak jer narušavaju pravnu sigurnost, otežavaju dosljedno tumačenje i učinkovitu primjenu propisa te dovode do neujednačene upravne i sudske prakse. Iz tog razloga, može se ocijeniti kako kvaliteta hrvatskih propisa još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini te postoji prostor za unaprjeđenje.

Kako bi se u budućnosti izbjegli uočeni nedostaci i osigurala viša razina kvalitete propisa, a time i pravnog okvira u Hrvatskoj, nužno je najprije razjasniti pojam „kvalitetan propis“. U teoriji ne postoji jedinstvena definicija ovog pojma, ali na temelju analize znanstvene i stručne literature u ovom su radu identificirani temeljni kriteriji kvalitete koji se mogu podijeliti u materijalne i formalne kriterije. Materijalni kriteriji su djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost propisa koji opisuju „što“ propis mora postići. Tako propis mora ostvariti postavljene ciljeve prilikom svoje primjene, adresati moraju poštivati njegova pravila, a ciljevi propisa se moraju postići uz optimalno korištenje resursa. S druge strane, svaki propis treba ispunjavati i formalne kriterije koji pokazuju „kako“ je propis izrađen. To znači da propis mora biti pristupačan adresatima, predvidljiv i razumljiv. Kako bi propisi koji se donose postigli ove kriterije, što je ujedno jedan od zahtjeva načela vladavine prava, važno je sustavno i dosljedno provoditi politiku bolje regulacije (u hrvatskom pravnom poretu poznatija kao „politika boljih propisa“).

Politika bolje regulacije počela se razvijati tijekom 1970-ih godina kao odgovor na problem prekomjerne i loše regulacije u većini država. Cilj je bio unaprijediti regulatorne okvire unutar pravnih sustava, osiguravajući njihovu djelotvornost, transparentnost i prilagodljivost suvremenim društvenim i gospodarskim izazovima. Važnu ulogu u širenju dobre prakse u području politike bolje regulacije te pomoći državama u podizanju kvalitete regulacije i provedbi regulatorne reforme imao je, i još uvijek ima, OECD. Također, politika bolje regulacije jedan je od strateških prioriteta Europske komisije, koja već više od tri desetljeća razvija različite strategije i alate s ciljem poboljšanja kvalitete zakonodavstva EU-a. U okviru politike bolje regulacije razvili su se određeni instrumenti koji se koriste u različitim fazama regulatornog ciklusa. Procjena učinaka propisa, savjetovanje s javnošću i vrednovanje propisa univerzalni su instrumenti koji se danas provode u

gotovo svim suvremenim demokratskim državama. Procjena učinaka propisa omogućuje da se u ranim fazama zakonodavnog procesa utvrdi je li propis uopće potreban, koji su mogući alternativni oblici regulacije te kakvi su očekivani učinci propisa. Savjetovanje s javnošću uključuje građane, poslovne subjekte i druge dionike u oblikovanje propisa, čime se povećava transparentnost i demokratska legitimnost procesa izrade propisa. Naposljetku, vrednovanje propisa podrazumijeva naknadnu provjeru već usvojenog propisa radi utvrđivanja njegove stvarne djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti, kao osnove za moguće izmjene, ukidanje ili nastavak njegove primjene. Uz procjenu učinaka propisa, savjetovanje s javnošću i vrednovanje propisa, koji su univerzalni i lako mjerljivi instrumenti razvijeni na međunarodnoj razini, važan instrument u okviru politike bolje regulacije čine i pravila za izradu propisa. Pravila imaju ključnu ulogu u postizanju kvalitetnih propisa, pod uvjetom da ih službenici primjenjuju promišljeno i uz jasno razumijevanje njihove svrhe. Provedena analiza navedenih instrumenata politike bolje regulacije potvrdila je polaznu hipotezu da sustavna i dosljedna provedba instrumenata politike bolje regulacije ima ključnu ulogu u unapređenju kvalitete pravnih propisa, čime se ističe njihova važnost u suvremenim pravnim sustavima.

Procjena učinaka propisa formalno započinje prije izrade nacrt propisa. To je sveobuhvatan proces u kojem se utvrđuje problem i željeni ciljevi propisa koji se predlaže, identificiraju se alternativni oblici regulacije, analiziraju se učinci propisa u različitim područjima te se procjenjuju troškovi i koristi radi odabira odgovarajućeg rješenja kojim se ostvaruje svrha tog propisa. Provođenjem ovog postupka pružaju se ključne informacije donositeljima odluka o tome trebaju li i kako regulirati, u svrhu postizanja ciljeva javne politike. Također, procjenom učinaka propisa povećava se razina odgovornosti javne uprave, kao i otvorenost te transparentnost postupka izrade propisa, što u konačnici doprinosi i većoj pravnoj sigurnosti u društvu. Stoga, procjena učinaka propisa ima ulogu temeljnog instrumenta kojim se osiguravaju preduvjeti za donošenje djelotvornog, učinkovitog i ekonomičnog propisa, a njezini rezultati služe kao analitička osnova i polazište u daljnjem postupku izrade nacrt propisa.

Hoće li propis biti pristupačan, predvidljiv i razumljiv u najvećoj mjeri ovisi o tome kako je on izrađen. Uz poznavanje područja koje se regulira, redaktor mora poznavati i tehniku izrade propisa. Tako, primjerice, kvalitetan pravni propis mora biti jasno i logično strukturiran kako bi bio pristupačan svojim adresatima, jezik u propisima mora biti precizan, dosljedan, jednoznačan i razumljiv, ali i rodno neutralan, a tehnika upućivanja mora se koristiti oprezno i promišljeno, kako

se ne bi narušila preglednost i razumljivost teksta propisa. Svaki dio propisa mora biti pažljivo izrađen, uz primjereno korištenje metoda normiranja, a na prijelazne i završne odredbe propisa, po naravi stvari, primjenjuju se strogi zahtjevi vladavine prava i pravne sigurnosti. Također, prijedlog propisa mora biti detaljno obrazložen, što u konačnici pridonosi njegovu razumijevanju i pravilnoj primjeni u praksi. Sve to odnosi se i na propise kojima se implementiraju i provode pravni akti EU-a, budući da države članice imaju obvezu usklađivanja svojeg nacionalnog pravnog okvira s pravnim okvirom EU-a. U postizanju navedenih ciljeva važnu ulogu imaju kodificirana nacionalna pravila za izradu propisa koja su najčešće sadržana u obliku neobvezujućih smjernica ili uputa. Iako se u literaturi može naići na različita shvaćanja o važnosti ovih pravila, ona zasigurno doprinose kvalitetnoj izradi pravnih propisa. Međutim, kako bi pravila ostvarila svoju svrhu, važno je da redaktori slijede pravila ne zato jer moraju, već da shvaćaju njihovu važnost, odnosno da razumiju smisao tih pravila te da ih znaju pravilno primijeniti. Naravno, pravila sama po sebi neće dovesti do kvalitetnog propisa ako redaktor nema potrebna stručna znanja i vještine o pravnom normiranju. Dugo vremena se smatralo da je za izradu propisa dovoljna isključivo vještina stečena praktičnim iskustvom i mentorstvom na radnom mjestu, Međutim, razvojem legispudencije postalo je jasno da sama vještina nije dostatna, već da mora biti dopunjena znanstvenim spoznajama o najboljim metodama koje osiguravaju kvalitetu propisa. Stoga, izrada propisa predstavlja složeno područje koje zahtijeva i teorijsko razumijevanje i praktičnu primjenu. U skladu s time, ključno je osigurati odgovarajuće obrazovanje i stručno usavršavanje službenika koji sudjeluju u izradi propisa. Također, treba naglasiti i sve značajniju ulogu informacijske tehnologije prilikom izrade nacrt propisa. Postoje razni softveri koji pojednostavljaju redaktorov posao, povećavaju učinkovitost te ujedno doprinose izradi kvalitetnijih propisa. Primjerice, današnji softveri pomažu redaktoru u načinu izražavanja sadržaja pravne norme, dajući predloške strukture propisa, pružajući pravnu provjeru teksta, predlažući ispravne jezične formulacije, upozoravajući na pogreške u tekstu propisa i sl.

Nadalje, prilikom izrade pravnih propisa, u skladu s doktrinom „dobre uprave“, važno je osigurati participaciju javnosti kroz provođenje savjetovanja s javnošću. Savjetovanje s javnošću je postupak u kojem se prikupljaju mišljenja, primjedbe i sugestije građana, poduzetnika, civilnog društva i ostalih dionika kao zainteresirane i šire javnosti, unutar određenog vremenskog perioda, s ciljem procjene izvedivosti i usklađenosti regulatorne politike s potrebama društva.

Savjetovanjem s javnošću jača se povjerenje građana u javnu upravu, poboljšava se transparentnost njezina rada te se povećava učinkovitost samog propisa.

Naposlijetku, nakon što je propis donesen te je stupio na snagu, važno je naknadno provjeriti kako se propis primjenjuje u praksi, tj. ostvaruje li svoju svrhu i kakve učinke ima u stvarnom okruženju. S tim ciljem provodi se vrednovanje važećeg propisa u određenom periodu nakon njegova stupanja na snagu. Vrednovanjem se osigurava da je propis i dalje opravdan te da je u javnom interesu, čime se jača povjerenje građana u djelovanje javne vlasti, budući da se povećava razina transparentnosti i odgovornosti. Na temelju provedenog vrednovanja može se zaključiti da propis ostvaruje ciljeve javne politike i ima pretežno pozitivne učinke ili da ga je potrebno ukinuti ili usuglasiti s promijenjenim zahtjevima društvene sredine i vremena. Ako se utvrdi da je potrebno izmijeniti i dopuniti postojeće propise, započinje novi regulatorni ciklus. Izmjene i dopune propisa danas predstavljaju najveći dio zakonodavnih aktivnosti u svim pravnim porecima. Iako se propisi u pravilu donose na neodređeno vrijeme, razvoj društva te nastajanje novih društvenih potreba zahtijevaju prilagodbu i modernizaciju prava. Stoga, opravdano je, ali i nužno mijenjati i dopunjavati propise. Međutim, kod izmjena i dopuna propisa adresatima može biti nejasno koja se pravna situacija na njih primjenjuje. Iz tog razloga, radi bolje dostupnosti važećih propisa i osiguravanja koherentnosti pravnog sustava, korisno je izrađivati pročišćene tekstove propisa. U pročišćenom tekstu propisa na jednom su mjestu sadržane sve važeće odredbe propisa koji je više puta bio mijenjan i dopunjavao. Izradi pročišćenog teksta propisa u pravilu se pristupa kada propis prođe kroz veći broj izmjena i dopuna ili čak kada je donesena samo jedna novela propisa, ali je njome propis opsežnije izmijenjen, što čini tekst nerazumljivim te njegova primjena postaje teža i manje pouzdana.

U Hrvatskoj se politika bolje regulacije razvila znatno kasnije u usporedbi s nekim zapadnim europskim državama koje ovu politiku provode već više od pola stoljeća. Iako su se pojedini instrumenti politike bolje regulacije u Hrvatskoj počeli razvijati početkom 2000-ih godina, oni se nisu sustavno primjenjivali sve do 2013. godine, ulaskom Hrvatske u EU. Od tada su određeni instrumenti bili uređeni u različitim propisima, sve do 2024. godine kada je na snagu stupio Zakon o instrumentima politike boljih propisa. Ovim su Zakonom prvi put u Hrvatskoj sustavno uređeni instrumenti politike bolje regulacije na jednom mjestu te on predstavlja značajan iskorak prema kvalitetnijem zakonodavstvu. Detaljnom analizom procjene učinaka propisa, pravila za izradu teksta nacrtu propisa, savjetovanja s javnošću i vrednovanja propisa u Hrvatskoj

potvrđena je hipoteza da unatoč uspostavljenom institucionalnom i normativnom okviru za provedbu instrumenata politike bolje regulacije u Republici Hrvatskoj, postoje određene manjkavosti u njihovoj primjeni, koje ograničavaju puni doprinos tih instrumenata u unaprjeđenju kvalitete pravnih propisa.

Iako je u Hrvatskoj procjena učinaka propisa još uvijek relativno novi instrument, može se ocijeniti da je Hrvatska uspostavila zadovoljavajući pravni okvir kojim se uređuje postupak njegove primjene. Ipak, i dalje postoji prostor za napredak u pojedinim segmentima. Procjena učinaka propisa, sukladno hrvatskom pravnom poretku, obvezna je za sve zakone, a u odnosu na podzakonske propise predviđena je samo za uredbe Vlade (od trenutka pristupanja Hrvatske članstvu u OECD-u). Međutim, ostali podzakonski propisi i opći akti izuzeti su iz postupka procjene učinaka propisa, neovisno o tome imaju li značajni utjecaj na adresate. S obzirom na to da hrvatski pravni sustav najvećim dijelom čine upravo podzakonski propisi i drugi opći akti te da oni također mogu predstavljati značajno regulatorno opterećenje za građane i poduzeća, bilo bi poželjno proširiti obvezu procjene učinaka propisa i za njih. Procjena učinaka propisa samo se iznimno ne provodi za pojedine zakone koji su izričito propisani Zakonom o instrumentima politike boljih propisa. Također, procjenu učinaka propisa nije obvezno provesti kada se predlaže donošenje zakona radi posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu. Međutim, budući da se u tom slučaju ne zahtjeva obrazloženje odluke o neprovođenju procjene učinaka propisa, to može dovesti u pitanje transparentnost zakonodavnog postupka. Nadalje, iako se u Hrvatskoj analiziraju učinci prijedloga zakona u različitim područjima, izostaje procjena na prekogranične učinke, unatoč tome što učinci na strane jurisdikcije nastavljaju rasti u sve više međusobno povezanom svijetu, na što je pozornost skrenuo OECD. Prema tome, prilikom procjene učinaka propisa treba uzeti u obzir i učinke u ovom području. U okviru procjene učinaka propisa analiziraju se i nenormativna rješenja regulacije poput samoregulacije, koregulacije, informiranja javnosti i obrazovnih kampanja, kao i opcija nereguliranja, kako bi se izabrao najprikladniji instrument za postizanje ciljeva politike, što je i jedna od preporuka OECD-a. U Hrvatskoj postoji formalna obveza da se u okviru procjene učinaka propisa uz predložen zakon razmotre i druge opcije regulacije, međutim, to se u stvarnosti ne čini, budući da je odluka o donošenju zakona unaprijed donesena prilikom planiranja zakonodavnih

aktivnosti. Iz tog razloga trebalo bi prije uključivanja problema u proces planiranja zakonodavnih aktivnosti ili započinjanja izrade novih zakona sagledati sve moguće pristupe za njegovo rješavanje. Kako bi se osnažila provedba procjene učinaka propisa u praksi, novi zakonski okvir ukinuo je postupak prethodne procjene učinaka propisa te je procjena sada postala obvezna za sve zakone, osim u odnosu na one za koje je propisana iznimka. Međutim, to je ostavilo otvoreno pitanje kako osigurati načelo razmjernosti procjene učinaka propisa u skladu sa značajem prijedloga propisa, na što upućuje i OECD. Po uzoru na neke države, bilo bi korisno uvesti predselkcijski postupak u kojem bi se na temelju definiranih pragova utvrdilo je li potrebna detaljna procjena učinaka propisa ili je dovoljno provesti pojednostavljenu procjenu u kojoj bi se samo opisali problem i cilj. Na taj način poboljšala bi se učinkovitost samog postupka procjene učinaka propisa. Naposljetku, kako bi se osigurala dosljedna primjena procjene učinaka propisa u praksi, važno je ojačati administrativne kapacitete u tijelima javne uprave. Kako bi se ojačali administrativni kapaciteti za provedbu procjene učinaka propisa, važno je da Ured za zakonodavstvo redovito nastavi provoditi stručno osposobljavanje i usavršavanje osoba koje sudjeluju u procjeni učinaka propisa. Službenici koji provode procjenu učinaka propisa moraju razumjeti metodologiju i postupak prikupljanja podataka, kao i ulogu koju postupak procjene učinaka ima u ostvarivanju kvalitete propisa. To je nužno kako se postupak procjene učinaka propisa ne bi sveo na formalno ispunjavanje obrasca o iskazu procjene učinaka propisa, bez detaljnije analize i obrazloženja, koji u konačnici ne ostvaruje svoju svrhu. Stoga, ključno je da procjena učinaka propisa u Hrvatskoj postane sustavna i strateška, podržana kontinuiranim usavršavanjem kadrova i jasnim institucionalnim okvirima, kako bi zaista služila unaprjeđenju kvalitete propisa.

Prilikom izrade nacrtu zakona i drugih propisa u Hrvatskoj se od 2015. godine primjenjuju Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. Ova Pravila sadrže upute i standarde za izradu nacrtu propisa, usmjeravajući redaktore kroz tehničke aspekte pravnog normiranja kako bi se osigurala jasnoća, preciznost i nedvosmislenost teksta zakona i drugih propisa. Ona uređuju, između ostalog, strukturne dijelove propisa, pravila o jeziku, tehniku upućivanja, sadržajne dijelove propisa, kao i postupke za izmjene i dopune te izradu pročišćenih tekstova propisa. Iako Pravila sadrže neke dobre, pravilne i primjenjive odredbe, već prilikom njihova donošenja prije deset godina ukazano je na očigledne pogreške i odstupanja od općeprihvaćenih načela, standarda i pravila iz usporednih pravnih sustava. Značajan problem je što

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju kako bi propisi trebali biti napisani, ali se ta pravila nisu poštivala ni u njihovoj vlastitoj izradi. Iz tog razloga u njima se mogu pronaći proturječne i neprecizne odredbe, kao i nepravilna upotreba jezičnih pojmova, što znatno otežava njihovu primjenu. Osim toga, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila ne uređuju izradu obrazloženja propisa, iako ono može imati praktičnu važnost pri tumačenju propisa te doprinosi većoj transparentnosti i odgovornosti u zakonodavnom procesu. Također, Pravila ne uređuju načine i tehniku preuzimanja te osiguravanja provedbe pravno obvezujućih akata Unije u domaći pravni poredak, što može rezultirati pravnom nesigurnošću, različitim tumačenjima te neujednačenom primjenom prava EU-a u nacionalnom zakonodavstvu. Iz navedenih razloga preporučuje se donošenje novih pravila o izradi propisa u obliku sveobuhvatnog priručnika koji bi sadržavao teorijska objašnjenja i praktične primjere, koji su često sastavni dio usporednih pravila u drugim pravnim sustavima. Takva dodatna pojašnjenja omogućila bi redaktorima dublje razumijevanje svrhe pojedinih pravila, a uključivanje konkretnih primjera pomoglo bi u izbjegavanju prevelike apstraktnosti te bi redaktorima omogućilo lakšu interpretaciju i dosljednu primjenu pravila. Nadalje, ulaganje u obrazovanje i stručno usavršavanje jedan je od ključnih ciljeva koje treba ostvariti u okviru politike bolje regulacije kako bi se kvaliteta hrvatskih propisa unaprijedila. Naime, u Hrvatskoj još uvijek prevladava stajalište da svaka osoba koja je po struci pravnik može izrađivati propise. Međutim, iako pravno znanje predstavlja temelj, ono samo po sebi nije dostatno jer osobe koje sudjeluju u izradi propisa moraju, uz pravnu stručnost, posjedovati i specifična znanja iz područja pravnog normiranja, koja se, u pravilu, ne stječu tijekom studija prava. U Hrvatskoj trenutno ne postoji poseban program koji integrira teorijsko obrazovanje u području legisprudencije s praktičnim radom. Također, iako Ured za zakonodavstvo upravu, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, organizira kraće edukacijske programe iz područja izrade propisa za državne službenike, i dalje ne postoji specijalizirani, sveobuhvatni program koji bi na sustavan i kontinuiran način obuhvatio sve ključne aspekte pravnog normiranja. Stoga, bilo bi korisno razmotriti uvođenje specijaliziranog obrazovnog programa koji bi omogućio stjecanje i usavršavanje teorijskih znanja i praktičnih vještina nužnih za kvalitetnu izradu propisa.

Nadalje, u Hrvatskoj još uvijek nisu prepoznate prednosti informacijske tehnologije u pružanju podrške prilikom izrade propisa. Tako se zakoni i drugi propisi izrađuju u *Microsoft Word-u*, iako su danas dostupni napredni softveri temeljeni na umjetnoj inteligenciji koji služe za podršku u izradi propisa. Hrvatska bi svakako trebala modernizirati postupak izrade propisa usklađivanjem

s aktualnim tehnologijskim dostignućima, s ciljem postizanja kvalitetnog zakonodavstva i pružanja pomoći redaktorima u njihovim složenim zadacima. Tako bi, primjerice, implementacija i prilagodba softvera otvorenog koda poput LEOS-a, koji je razvila Europska komisija, mogla predstavljati ekonomičan i učinkovit pristup za unaprjeđenje postupka izrade propisa u Hrvatskoj. Pritom važno je naglasiti da tehnologija, iako je korisna, ne može zamijeniti ljudsku ekspertizu i odgovornost u izradi propisa. Zato je ključno da postupak izrade propisa ostane u rukama dobro osposobljenih stručnjaka, s odgovarajućim znanjima i vještinama, dok tehnologija služi kao podrška za olakšavanje njihovog rada.

Za provođenje savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj uspostavljen je dobar pravni okvir. Štoviše, prema OECD-ovom Izvješću prakse bolje regulacije u Europskoj uniji iz 2022. godine, Hrvatska je vodeća država u ovom području politike bolje regulacije. Temeljni pravni okvir koji uređuje savjetovanje s javnošću u Hrvatskoj su Zakon o pravu na pristup informacijama i Zakon o instrumentima politike boljih propisa. Uz ove temeljne zakone, postoji nekoliko posebnih zakona koji propisuju obvezu i način provedbe savjetovanja u sektorskim područjima. Savjetovanje s javnošću obvezno je za tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima prilikom donošenja zakona i drugih propisa te prilikom donošenja općih akata te strateških i planskih dokumenata, kada se njima utječe na interese fizičkih i pravnih osoba. Samo u iznimnim situacijama, koje su predviđene Zakonom o instrumentima politike boljih propisa, savjetovanje se ne provodi. Savjetovanje s javnošću primarno se provodi online putem Središnjeg državnog portala „e-Savjetovanja“, koji postoji već 10 godina. Putem ovog portala, šira javnost, tj. građani mogu doprinijeti kvaliteti propisa ostavljanjem informacija i prijedloga koji se tiču konkretnih situacija i problema, a koji često ostaju izvan dosega uvida samih donositelja odluka kada se oslanjaju isključivo na vlastitu stručnost. Međutim, samo su tijela državne uprave obvezna provoditi savjetovanje putem središnjeg državnog portala, dok ostali obveznici mogu provoditi savjetovanja i putem vlastitih internetskih stranica. Sukladno tome, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uglavnom provode svoja savjetovanja putem vlastitih mrežnih stranica. Uz to, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave često ne ispunjavaju u potpunosti ili na zadovoljavajući način svoju obvezu provođenja savjetovanja s javnošću. Uglavnom provode online savjetovanja isključivo za akte iz područja zaštite okoliša i prostornog uređenja, što proizlazi iz posebnih zakonskih obveza, dok zanemaruju druge vrste općih akata i strateških dokumenata. Jedinice lokalne i područne

(regionalne) samouprave svakako bi trebalo potaknuti na korištenje portala „e-Savjetovanja“ koji je, štoviše, od sredine 2024. godine tehnički prilagođen za njihovu upotrebu. Na taj bi se način doprinijelo većoj transparentnosti, ujednačenosti i dostupnosti procesa savjetovanja s javnošću na svim razinama vlasti. Također, uz educirane službenike za vođenje savjetovanja i redoviti nadzor, postigla bi se dosljednija i kvalitetnija provedba savjetovanja, čime bi se unaprijedilo sudjelovanje građana na lokalnoj razini te bi se povećala transparentnost rada jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nadalje, savjetovanje s javnošću formalno je uključeno u ranu fazu regulatornog odlučivanja, budući da je savjetovanje s javnošću obvezno provesti i za Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa. Međutim, savjetovanje s javnošću za Obrazac iskaza provodi se istodobno s nacrtom zakona, čime se zapravo ne ostvaruje njegova svrha. Stoga, savjetovanje s javnošću treba uključiti u postupak procjene učinaka propisa, prije nego što je izrađen nacrt zakona ili drugog propisa. Konačno, pravilo je da savjetovanje s javnošću traje 30 dana, no iznimno može biti i kraće ako je nužno hitno donošenje zakona ili drugog propisa. Međutim, ovo se pravilo u praksi ne poštuje s obzirom na to da je dosad većina savjetovanja provedena u skraćenom roku. Razlozi za skraćeno trajanje savjetovanja moraju biti detaljno obrazloženi i uz nacrt prijedloga zakona objavljeni na portalu „e-Savjetovanja“. Međutim, kako bi se osiguralo kvalitetno i sadržajno utemeljeno obrazloženje skraćenog trajanja savjetovanja bilo bi korisno da se Uredu za zakonodavstvo, kao tijelu nadležnom za stručni nadzor, prijedlog obrazloženja prethodno dostavi na mišljenje. Na taj način, osim što bi se povećala kvaliteta obrazloženja, osigurala bi se usklađenost sa Zakonom te bi se umanjio rizik od arbitrarnog ili neopravdanog skraćivanja trajanja savjetovanja.

Konačno, vrednovanje propisa u Hrvatskoj uvedeno je relativno kasno, donošenjem Zakona o instrumentima politike boljih propisa. Do tada se ovaj instrument nije primjenjivao, na što je upozoravao i OECD u svojim izvješćima. Sukladno Zakonu o instrumentima politike boljih propisa, vrednovanje nije obvezujuće te se provodi prema potrebi (*ad hoc*), osim u slučaju zakona za koje prethodno nije provedena procjena učinaka propisa. U odnosu na te zakone, vrednovanje propisa mora se provesti u roku od tri godine od njihova stupanja snagu. Općenito nisu uspostavljeni jasni kriteriji na temelju kojih bi se utvrđivala potreba za vrednovanjem, zbog čega bi bilo korisno definirati kriterije ili pragove koji bi omogućili sustavnije i transparentnije odlučivanje o tome kada i zašto određeni propisi trebaju biti predmet vrednovanja. Uvođenje takvih kriterija ili pragova moglo bi pridonijeti učinkovitijem usmjeravanju resursa na najznačajnije

propise te povećati transparentnost postupka vrednovanja. Budući da je vrednovanje novi instrument u Hrvatskoj, uspješnost njegove provedbe u praksi tek će se pokazati. Međutim, svakako treba istaknuti da će uspješnost provođenja vrednovanja propisa najviše ovisiti o administrativnim kapacitetima u tijelima državne uprave. Iz tog razloga, ključno je ojačati administrativne kapacitete u tijelima državne uprave kroz provođenje stručnih osposobljavanja i usavršavanja službenika, što je predviđeno i samim Zakonom o instrumentima politike boljih propisa. Ključno je da službenici koji provode vrednovanje razumiju njegovu metodologiju, kao i ulogu vrednovanja kao alata za ispravljanje propisa i osiguravanje njihove kvalitete. Kao što je ranije navedeno, vrednovanjem propisa može se zaključiti kako su potrebne njegove izmjene i dopune. Štoviše, u Hrvatskoj izmijene i dopune postojećih propisa predstavljaju značajan dio regulatornih aktivnosti. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju da se izmjenama i dopunama propisa pristupa kada propis više nije konzistentan promjenama u pravnom sustavu, kada više ne odgovara promjenama u politici u određenom području društvenog života ili kada ga treba mijenjati ili dopunjavati iz drugih opravdanih razloga. Prečeste izmjene i dopune propisa narušavaju stabilnost područja koje uređuju, čime se stvara rizik da važeće pravo ne poznaju ni građani koji nemaju dovoljno vremena za upoznavanje s njegovim sadržajem, niti tijela nadležna za njegovu provedbu. Iz tog razloga Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila propisuju donošenje novog propisa kada se postojeći mijenja ili dopunjuje više puta, i to u pravilu nakon treće izmjene ili dopune. Međutim, strogo ograničenje na najviše tri izmjene nije uvijek opravdano jer je u svakom pojedinom slučaju potrebno procijeniti postoji li stvarna potreba za donošenjem novog propisa. Stoga, ako i nakon četvrte ili kasnije izmjene propis ostane pregledan, razumljiv i jednostavan za primjenu, donošenje novog propisa nije nužno. Narav i opseg izmjena i dopuna propisa uvijek treba pažljivo planirati, uz stalnu procjenu njihove nužnosti, svrhovitosti i učinka na cjelokupni pravni sustav. Unatoč tome što su izmjene i dopune propisa u Hrvatskoj učestala zakonodavna aktivnost, službene verzije pročišćenih tekstova propisa rijetko se objavljuju. Međutim, s obzirom na zahtjev za jasnoćom teksta propisa, važno je posvetiti veću pozornost izradi pročišćenih tekstova kako bi se postigla veća pravna preglednost hrvatskog pravnog sustava u cjelini.

Analiza instrumenata politike bolje regulacije u Republici Hrvatskoj, provedena u ovom radu, jasno pokazuje da, unatoč uspostavljenom institucionalnom i normativnom okviru, još uvijek postoji značajan prostor za unaprjeđenje. Da bi instrumenti politike bolje regulacije ostvarili svoj puni doprinos u unaprjeđenju kvalitete pravnih propisa, nužno je osigurati njihovu dosljednu i

sustavnu provedbu u praksi, uz kontinuirano praćenje njihovih učinaka i prilagodbu suvremenim zahtjevima. Ključno je jačati svijest o važnosti kvalitetnog pravnog normiranja među svim dionicima zakonodavnog procesa, pri čemu osobitu ulogu imaju obrazovanje i stručno usavršavanje. Unaprjeđenje normativnog okvira ne može se postići isključivo formalnim postojanjem instrumenata politike bolje regulacije, već ono zahtijeva strateški pristup, odgovornu primjenu propisanih procedura te usmjerenost prema stvarnim potrebama društva i gospodarstva. Samo na taj način moguće je uspostaviti pravni sustav koji istodobno ostvaruje djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost, a pritom je pristupačan, predvidljiv i razumljiv adresatima propisa, što doprinosi pravnoj sigurnosti kao jednoj od temeljnih sastavnica vladavine prava.

Ova je disertacija imala za cilj ukazati na nužnost podizanja kvalitete hrvatskih propisa te ponuditi konkretne prijedloge za njihovo unaprjeđenje kroz analizu instrumenata politike bolje regulacije, identifikaciju nedostataka u normativnom okviru njihove provedbe i predlaganje mogućih rješenja za njihovo otklanjanje. Time je otvoren prostor za daljnju profesionalizaciju procesa izrade propisa i unaprjeđenje metodologije njihove izrade, što pridonosi stvaranju kvalitetnijeg pravnog okvira. U konačnici, budući razvoj i učinci instrumenata politike bolje regulacije u Hrvatskoj uvelike će ovisiti o političkoj volji, kapacitetima javne uprave za dosljednu provedbu te o spremnosti svih dionika na kontinuirano učenje i prilagodbu u praksi.

9. POPIS KRATICA

br.	broj
čl.	članak
EEZ	Europska ekonomska zajednica
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
EU	Europska unija
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
i dr.	i drugo
i sl.	i slično
itd.	i tako dalje
npr.	na primjer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
para.	paragraf
PDV	Porez na dodanu vrijednost
podst.	podstavak
podt.	podtočka
RIA	Regulatory Impact Assessment
st.	stavak
t.	točka
UEU	Ugovor o Europskoj uniji
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
ur. br.	urudžbeni broj
ZIJIZ	Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor
ZUP	Zakon o općem upravnom postupku
ZUS	Zakon o upravnim sporovima

10. LITERATURA

Knjige i članci

1. Aeken, Koen van. "From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation." *Legisprudence* 5, br. 1 (2011): 41-68., <https://doi.org/10.5235/175214611796404859>
2. Arndt, Christiane, Antonia Custance Baker, Tobias Querbach i Rebecca Schultz. 2015 *Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results: OECD Regulatory Policy Working Papers No. 1*. Paris: OECD Publishing, 2015., <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>
3. Baldwin, Robert. *Better Regulation: Is it Better for Business?*. London: Federation of Small Businesses, 2004.), <https://www.fsb.org.uk/policy/assets/0952BetterRegulation.pdf>.
4. Bar-Siman-Tov, Ittai. "The Global Revival of Legisprudence: A Comparative View on Legislation in Legal Education and Research." U: *Conceptions and Misconceptions of Legislation*, ed. A. Daniel Oliver-Lalana, 275-293. Cham: Springer, 2019.
5. Beenakker, Emile i Sjoerd E Zijlstra. "Legislation in Netherlands." U: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 337-351. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
6. Bilić, Antun. „Trgovac, poduzetnik i trgovački ugovori." *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 641-672., <https://doi.org/10.3935/zpfz.72.12.19>
7. Bingham, Tom. *The Rule of Law*. London: Penguin Books, 2011.
8. Blagojević, Slobodan i Branislav Ivanović. *Pravno normiranje*. Titograd: Univerzitetska riječ „Veljko Vlahović“, 1984.
9. Borković, Ivo. *Nomotehnika*. Split: Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, 1996.
10. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine, 2002.
11. Bowman, Geoffrey. "The Art of Legislative Drafting." *Amicus Curiae* 64, (2006.): 2-9., <https://doi.org/10.14296/ac.v2006i64.1117>
12. Božić, Katja. „Nomotehnika - med tehniko in občutkom.“ *Pravni letopis*, br. 1 (2012): 203-212., <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-DPD2L454>

13. Bunea, Adriana. "Designing Stakeholder Consultations: Reinforcing or Alleviating Bias in the European Union System of Governance?" *European Journal of Political Research* 56, br. 1 (2016): 46–69., <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12165>
14. Cormacain, Ronan. "An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals". *The Theory and Practice of Legislation*, 1, br. 2 (2013): 205-225., <https://doi.org/10.5235/205088413808821417>
15. Cormacain, Ronan. *Legislative Drafting and the Rule of Law*. Doktorska disertacija, Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of London, 2017., <https://sas-space.sas.ac.uk/6693/1/Cormacain%2C%20R%20-%20IALS%20-%202018.pdf>
16. Craft, Jonathan i John Halligan. "Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience." *Policy Sciences* 50, br. 1 (2017): 47–62., <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9256-y>
17. Creighton, James L.. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
18. Cyrul, Wojciech. "Lawmaking: Between Discourse and Legal Text." U: *Legislation in Context: Essays in Legispudence*, ed. Luc J. Wintgens, 43-55. London: Ashgate, 2007.
19. Čellár, Miroslav. "Fast-Track Legislative Procedure During the Covid–19 Pandemic in Slovak Parliamentarism." *Comparative Law Review* 28, (2022): 315-339., <http://dx.doi.org/10.12775/CLR.2022.010>
20. Čopi, Tjaša. *Priprava zakonodaje s poudarkom na vlogi državne uprave*. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2014., http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_copi-tjasa.pdf
21. Čapeta, Tamara i Siniša Rodin. *Osnove prava Europske unije*. III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine, 2018.
22. Divjak, Tina i Goran Forbici. *Public participation in decision-making process: International analysis of the legal framework with a collection of good practices*. Ljubljana: CNVOS, 2014.
23. Drakulić, Ljiljana. „Neprihvatljivi učinci pročišćenih tekstova propisa.“ *IUS-INFO*, 2011., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/9583>
24. Drinóczi, Tímea. "Concept of Quality in Legislation-Revisited: Matter of Perspective and a General Overview." *Statute Law Review* 36, br. 3 (2015): 211-227., <https://doi.org/10.1093/slr/hmv008>

25. Drinóczi, Tímea. "Quality Control and Management in Legislation: A Theoretical Framework." *KLRI Journal of Law and Legislation* 7, br. 1 (2017): 57-86., <https://www.klri.re.kr/kor/journal/U/11/view.do>
26. Drinóczi, Tímea. "Quality Drafting-The Case of Hungary." *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 157-170., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424707>
27. Duprat, Jean-Pierre i Helen Xanthaki. "Legislative Drafting Techniques/Formal Legistics." U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 109-129. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
28. Džinić, Jasmina, Mária Murray Svidroňová i Ewa Markowska-Bzducha. "Participatory Budgeting: A comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia." *The NIS-Pacee Journal of Public Administration and Policy* 9, br. 1 (2016): 31-56., <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0002>
29. Džinić, Jasmina. „Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11, br. 3 (2011): 651-680., <https://hrcak.srce.hr/131903>
30. Đerđa, Dario i Paula Šamanić. „Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu." *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 717-735., <https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.3.10>
31. Đerđa, Dario i Teodor Antić. „Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj - studija slučaja." *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 93-128. <https://doi.org/10.30925/zpfsr.38.1.4>
32. Đerđa, Dario. „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje." *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 113-143., <https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.1.5>
33. Đerđa, Dario. „Pravna zaštita od odluka javnopravnih tijela.“ U: *Reforma upravnog sudovanja - deset godina poslije: okrugli stol održan 25. siječnja 2022.*, ur. Jakša Barbić, 61-94. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2023., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:186486>
34. Đerđa, Dario. „Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu.“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 1 (2013): 83-113., <https://hrcak.srce.hr/116273>
35. Đerđa, Dario. *Osnove upravnog prava Europske unije*. Rijeka: Pravni fakultet, 2012.

36. Đerđa, Dario. *Upravni postupak*. Rijeka: Veleučilište, 2011.
37. Đulabić, Vedran. „Tko i kako piše i priprema propise u Hrvatskoj?“ *IUS-INFO*, 2023., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/tko-i-kako-pise-i-priprema-propise-u-hrvatskoj-54567>
38. Đurman, Petra. „Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj." *Politička misao* 58, br. 1 (2021): 53-77., <https://doi.org/10.20901/pm.58.1.03>
39. Đurman, Petra. „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj." *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 2-3 (2020): 407-444., <https://doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08>
40. Eijlander, Philip. “Possibilities and Constraints in the Use of Self-Regulation and Co-Regulation in Legislative Policy: Experiences in the Netherlands - Lessons to Be Learned for the EU?” *European Journal of Comparative Law* 9, br. 1 (2005), <https://ssrn.com/abstract=959148>
41. European Commission. *Better regulation, simply explained*. Belgium: Publications Office, 2006., <https://op.europa.eu/s/z739>
42. Florijn, Nico. “The Instructions for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal.” *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 171–191., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424708>
43. Flückiger, Alexandre. “Concluding Remarks Can Better Regulation Be Achieved By Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of the Quality of Legislation Affects Law Improvement Methods.” *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 213-218., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424710>
44. Fraussen, Bert, Adrià Albareda i Caelesta Braun. “Conceptualizing Consultation Approaches: Identifying Combinations of Consultation Tools and Analyzing their Implications for Stakeholder Diversity.” *Policy Sciences* 53, (2020): 473–493., <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>
45. Garzone, Giuliana Elena. “Scientific Knowledge and Legislative Drafting: Focus on Surrogacy Laws.” *Lingue Culture Mediazioni - Languages Cultures Mediation (LCM Journal)* 5, br. 1 (2018): 9-36., <https://doi.org/10.7358/lcm-2018-001-garz>
46. Gatarić, Đuro. *Stvaranje prava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Pravni fakultet u Banja Luci, 1991.

47. Gilberg, Karine. „Legislation in France”. U: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 181-199. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
48. Gluck, Abbe R.. “The Ripple Effect of “Leg-Reg” on the Study of Legislation & Administrative Law in the Law School Curriculum.” *Journal of Legal Education* 65, br. 1(2015): 121-163., <https://ssrn.com/abstract=2926238>
49. Guggeis, Manuela. “The Role of the Council Lawyer-Linguists in Improving the Formal Quality of EU Legislation”. *The Theory and Practice of Legislation* 2, br. 3 (2014): 273–281., <https://doi.org/10.5235/12050-8840.2.3.273>
50. Hartley, T.C.. *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet, 2004.
51. Hempel, Carl Gustav. *Fundamentals of Concept Formation in Empirical Science*. Chicago: University of Chicago Press, 1952.
52. Hernández Ramos, Mario i Volker Heydt. “Legislative Language and Style.” U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 128-145., Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
53. Höfler, Stefan, Markus Nussbaumer i Helen Xanthaki. “Legislative drafting.” U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 145-164. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
54. Igličar, Albin. “State Administration Tasks Prior and After Legislative Procedure.” U: *The Science of Public Administration*, eds. Janez Stare i Mirko Pečarič, 349-366. Ljubljana: Faculty of Public Administration, 2021.
55. Irresberger, Karl i Anna Jasiak. “Publication.” U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 165-184. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
56. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava*. Knjiga 1. Zagreb: Pravni fakultet, 1983.
57. Ivančević, Velimir. *Nomotehnika: ogledi*. Zagreb: Narodne novine, 1988.
58. Karpen, Ulrich i Helen Xanthaki. “Legislation in European Countries.” U: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 1-34. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
59. Karpen, Ulrich. “Comparative Law: Perspectives of Legislation.” *Legisprudence* 6, br. 2 (2012): 149–189., <https://doi.org/10.5235/175214612803596677>

60. Karpen, Ulrich. "Efficacy, Effectiveness, Efficiency: From Judicial to Managerial Rationality". U: *Rational Lawmaking under Review*, eds. Klaus Meßerschmidt i A. Daniel Oliver-Lalana, 295–313. Cham: Springer, 2016.
61. Kemeter, Dragica. „Mogući problemi u provođenju novog Zakona o komunalnom gospodarstvu (1.).“ *Novi informator*, 2018., <https://informator.hr/strucni-clanci/moguci-problemi-u-provodenju-novog-zakona-o-komunalnom-gospodarstvu-1>
62. Knap, Linda J., Rob van Gameren, Valérie D.V. Sankatsing, Johan Legemaate i Roland D. Friele. "The Impact of Ex-post Legislative Evaluations: A Scoping Review." *The Journal of Legislative Studies* 31, br. 1 (2023): 289-312., <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2160289>
63. Knottnerus, J André, Blom, Tom Blom, Sanne van Eerden, Jan H H Mans, Dike van de Mheen, J Nico D de Neeling, David C L Schelfhout, Jaap C Seidell, Albert H van Wijk, C G Karin van Wingerde, Wim van den Brink. "Cannabis policy in The Netherlands: Rationale and design of an experiment with a controlled legal ('closed') cannabis supply chain". *Health policy* 219, br. 1 (2023): article 104699, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2022.12.007>
64. Koprić, Ivan i Mirko Klarić. "New Developments in Local Democracy in Croatia." *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15, br. 2 (2015): 389-414., <https://hrcak.srce.hr/142729>
65. Kordić, Ljubica, *Pravna lingvistika - sinergija jezika i prava*. Osijek: Pravni Fakultet, 2015.
66. Kovač, Polonca i Katerina Fabrizio. "Legislation in Slovenia." U: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 433-451. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
67. Kunovac, Davor i Ivan Žilić. *Dome slatki dome: Utjecaj subvencioniranja stambenih kredita na tržište nekretnina u Hrvatskoj*. Istraživanja br. I-63. Zagreb: Hrvatska narodna banka, 2021., https://www.hnb.hr/c/document_library/get_file?uuid=ded4cb18-cdb3-84d4-fbb8-2b40520d49e8&groupId=20182&p_auth=7uqmukft
68. Lauc, Zvonimir. „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi.“ *Pravni vjesnik* 39, br. 3-4 (2016): 45-67., <https://hrcak.srce.hr/file/264175>
69. Leksikografski zavod Miroslav Krleža. *Pravni leksikon*. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.
70. Livaja, Anamarija i Ivan Milotić. *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*. Zagreb: RRiF, 2015.

71. Lopižić, Iva. „Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15, br. 1 (2015): 103-140., <https://hrcak.srce.hr/139229>
72. Lozina, Duško i Mirko Klarić. „Dobra uprava" kao upravna doktrina u Europskoj Uniji.“ *Pravni vjesnik* 28, br. 2 (2012): 23-37., <https://hrcak.srce.hr/121026>
73. Mader, Luzius. “Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation.” *Statute Law Review* 22, br. 2 (2001): 119-131., <https://doi.org/10.1093/slr/22.2.119>
74. Mahmutović, Sanjin. „Rodno osjetljiva upotreba jezika u Bosni i Hercegovini.“ *Pravnik* 56, br. 108 (2022): 47-59., <https://hrcak.srce.hr/284140>
75. Masten, Anamarija Patricija. “eZakonodaja v Republiki Sloveniji: kdo, kaj, kako, zakaj.” U: *Slovenska pravna konferenca »Ustvarjajmo povezani« – zbornik*, ur. Katja Božič, Gordana Lalić i Anamarija Patricija Masten, 89-94. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2022.
76. Mateljak, Željko i Srđan Gjurković. „Primjena koncepta novoga javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj.“ *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, br. 3 (2016): 117-134., <https://hrcak.srce.hr/169960>
77. Meuwese, Anne C. M.. "Regulatory Review of European Commission Impact Assessments." *European Journal of Law Reform* 19, br. 1-2 (2017): 16-33., <https://doi.org/10.5553/EJLR/138723702017019102002>
78. Milošević, Boris. „Decentralizacija i povjerenje građana: aktualna pitanja i problemi.“ U: *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa i Teo Giljević, 153-194. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017.
79. Milotić, Ivan i Domagoj Peranić. *Nomotehnika: izrada općih akata (zakona, uredaba, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, naputaka, naredaba i dr.): s praktičnim primjerima*. Zagreb: RRiF plus, 2015.
80. Moens, Marie-Francine. “Legislation and Informatics.” U: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens, 170-185. London: Ashgate, 2007.
81. Mousmouti, Maria. “Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test.” *Legisprudence* 6, br. 2 (2012): 191–206., <https://doi.org/10.5235/175214612803596686>

82. Musa, Anamarija i Marija Fulir. „Savjetovanja s javnošću u hrvatskim regulatornim agencijama.“ *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 13, br. 1-2 (2019): 7-26., <https://hrcak.srce.hr/223007>
83. Musa, Anamarija. „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi.“ *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* VI, br. 1 (2015): 3-40., <https://hrcak.srce.hr/152394>
84. Naundorf, Stephan i Claudio M. Radaelli. “Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods.” U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 187-213. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
85. Neshokova, Milena I. i Hai (David) Guo. “Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, br. 2 (2011): 267-288., <https://doi.org/10.1093/jopart/mur038>
86. Noll, Peter. *Gesetzgebungslehre*. Reinbek: Rowohlt, 1973.
87. OECD. *Better Regulation in Europe: France 2010*. Paris: OECD Publishing, 2010., <https://doi.org/10.1787/9789264086968-en>
88. OECD. *Better Regulation in Europe: Germany 2010*. Paris: OECD Publishing, 2010., <https://doi.org/10.1787/9789264085886-en>
89. OECD. *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris: OECD Publishing, 2022., <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>
90. OECD. *Better Regulation Practices across the European Union*. Paris: OECD Publishing, 2019., <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>
91. OECD. *Government at a Glance 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021., <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
92. OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021., <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
93. OECD. *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing, 2020., <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>
94. OECD. *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing, 2019., <https://doi.org/10.1787/b1c44413-en>

95. OECD. *Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters, OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing, 2018., <https://doi.org/10.1787/9789264291690-en>
96. OECD. *Reviewing the Stock of Regulation: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing Paris, 2020., <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>
97. Omejec, Jasna i Slavica Banić. „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.).“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 309-324., <https://hrcak.srce.hr/index.php/84233>
98. Oster, Jan. “Code is Code and Law is Law - the Law of Digitalization and the Digitalization of Law.” *International Journal of Law and Information Technology* 29, br. 2 (2021): 101-117., <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaab004>
99. Palmirani, Monica i Fabio Vitali. “Akoma-Ntoso for Legal Documents.” U: *Legislative XML for the Semantic Web, Principles, Models, Standards for Document Management*, eds. Giovanni Sartor, Monica Palmirani, Enrico Francesconi i Maria Angela Biasiotti, 75-100. Dordrecht: Springer, 2011.
100. Perić, Berislav. *Država i pravni sustav*. Zagreb: Informator, 1994.
101. Perić, Berislav. *Struktura prava*. Zagreb: Informator, 1994.
102. Pietilä, Kauko. “Rationality of Legislation in a Sociological View.” U: *A New Theoretical Approach to Legislation: Proceedings of the Fourth Benelux–Scandinavian Symposium on Legal Theory*, ed. Luc J. Wintgens, 49-63. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2002.
103. Pogarčić, Zdenka. „Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta.“ *Porezni vjesnik* 24, br. 12 (2015): 47-48.
104. Popelier, Patricia. “Legislation in Belgium.” U: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 51-67. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
105. Rajko, Alen. „Korištenje obrazloženja prijedloga propisa pri njegovom tumačenju“, *IUS-INFO*, 2023., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/koristenje-obrazlozenja-prijedloga-propisa-pri-njegovom-tumacenju-53802>
106. Ranchordás Sofia. “Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?” *Statute Law Review* 36, br. 1 (2015): 28–45., <https://doi.org/10.1093/slr/hmu002>

107. Rasmussen, Anne i Dimiter Toshkov. „The Effect of Stakeholder Involvement on Legislative Duration: Consultation of External Actors and Legislative Duration in the European Union.“ *European Union Politics* 14, br. 3 (2013): 366-387., <https://doi.org/10.1177/1465116513489777>
108. Robinson William. „Manuals for Drafting European Union Legislation.” *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 129–155., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424706>
109. Robinson, William. „EU Legislation.“ U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 229-256. London; Bloomsbury, 2017.
110. Samuels, Alec. „Ensuring Standards in the Quality of Legislation.“ *Statute Law Review* 34, br. 3 (2013): 296–299., <https://doi.org/10.1093/slr/hmt011>
111. Schwartz, Elhanan, Ittai Bar-Siman-Tov i Roy Gelbard. „Design Principles for Integrated Legislation Drafting Environment.“ *SSRN*, 2023., <https://ssrn.com/abstract=4556959>
112. Sewell, W.R. Derrick i Susan D. Philips. „Models for the Evaluation of Public Participation Programmes.“ *Natural Resources Journal* 19, br. 2 (1979): 337-358., <http://www.jstor.org/stable/24881695>
113. Silber, Georges-André. „Towards an Automatic Consolidation of French Law.“ *POPL 2023 - Programming Languages and the Law Workshop, ACM SIGPLAN*, 2023., Boston, Massachusetts, United States, <https://minesparis-psl.hal.science/hal-03934286/document>
114. Slišković, Tamara, Martina Solenički i Marija Beg, „2020. - Godina šokova – Procjena učinaka na cijene stanova u Hrvatskoj.“ *Ekonomska misao i praksa* 30, br. 2 (2021): 393-416., <https://hrcak.srce.hr/file/387830>
115. Smolka, Jennifer i Benedikt Pirker. „International Law, Pragmatics and the Distinction Between Conceptual and Procedural Meaning.“ *International Journal of Language & Law* 7, br. (2018): 117-141., <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3230954>
116. Sokolowski, Jacek K.. „Legislation in Poland.” U: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 369-383. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
117. Staroňová, Katarína. „Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries.” *European Journal of Risk Regulation* 8, br. 4 (2017): 723–742., <https://www.jstor.org/stable/26363845>

118. Stefanou, Constantin. „Comparative Legislative Drafting. Comparing across Legal Systems.“ *European Journal of Law Reform* 18, br. 2 (2016): 123-138., https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/EJLR/EJLR_1387-2370_2016_018_002_001
119. Steiner, Eva. *French Law: A Comparative Approach*, 2nd edn. Oxford: online edn, Oxford University Press, 2018., <https://doi.org/10.1093/oso/9780198790884.001.0001>
120. Struić, Gordan i Vjekoslav Bratić. "Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora." *Hrvatska i komparativna javna uprava* 17, br. 1 (2017): 131-152., <https://doi.org/10.31297/hkju.17.1.1>
121. Swisher, Peter Nash. "Techniques of Legal Drafting: A Survival Manual." *University of Richmond Law Review* 15, br. 4 (1981): 873-893., <https://scholarship.richmond.edu/lawreview/vol15/iss4/6>
122. Šikić, Marko. „O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja).“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 2 (2023): 309-322., <https://doi.org/10.31141/zrpf.2023.60.148.309>
123. Šulmane, Dace. "'Legislative Inflation' - An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse." *Baltic Journal of Law & Politics* 4, br. 2 (2011): 78-101., <https://doi.org/10.2478/v10076-011-0013-4>
124. Tavares de Almeida, Marta i Chris Moll. "Legislative Training." U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 257-274. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
125. Turudić, Marko. „Više retroaktivnosti – manje pravne sigurnosti“, *IUS-INFO*, 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/vise-retroaktivnosti-manje-pravne-sigurnosti-61583>
126. Uhlmann, Felix i Christoph Konrath. "Participation." U: *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 73-95. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
127. Underhill, Kristen i Ian Ayres. "Sunsets Are for Suckers: An Experimental Test of Sunset Clauses." *Harvard Journal on Legislation* 59, br. 1 (2022): 101-144., https://journals.law.harvard.edu/jol/wp-content/uploads/sites/86/2022/03/103_Underhill_Ayres.pdf

128. van den Berg, Caspar F.. "Dynamics in the Dutch policy advisory system: Externalization, politicization and the legacy of pillarization." *Policy Sciences* 50, br. 1 (2017): 63-84., <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9257-x>
129. van der Meulen, Dirk H. "The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation." *The Theory and Practice of Legislation* 1, br. 2 (2013): 305-325., <https://doi.org/10.5235/205088413808821372>
130. Vezmar Barlek, Inga. „Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske." *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 569-579., <https://hrcak.srce.hr/82247>
131. Visković, Nikola. *Teorija države i prava*. II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Birotehnika, 2006.
132. Voermans, J.M. Wim. "Concern About the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards?" *Erasmus Law Review* 2, br. 1 (2009): 59–95., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1492104
133. Voermans, Wim J.M.. "Rationality in Legislation by Employing Informatics?" U: *A New Theoretical Approach to Legislation: Proceedings of the Fourth Benelux–Scandinavian Symposium on Legal Theory*, ed. Luc J. Wintgens, 127-136. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2002.
134. Voermans, Wim J.M.. *Sturen in de mist....maar dan met radar: Een onderzoek naar praktisch haalbare vormen van computerondersteuning bij het ontwerpen van regelgeving*. Doktroska disertacija, Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Tilburg University, 1995.
135. Vuković, Mihajlo i Đuro Vuković. *Znanost o izradi pravnih propisa: Nomotehnika*. Četvrto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Informator, 1997.
136. Wegrich, Kai. "Governing "Better Regulation" in Europe: The Logic, Limits of and Prospects for a "Middle Aged" Reform Policy." *CESifo DICE Report* 8, br. 1 (2010): 34-41., <https://hdl.handle.net/10419/166990>.
137. Wintgens Luc J. i A. Daniel Oliver-Lalana. "Preface." U: *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, eds. Luc J. Wintgens i A. Daniel Oliver-Lalana, V-X. Cham: Springer, 2013.

138. Wintgens, Luc J.. "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence." U: *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation: Proceedings of the Fourth Benelux–Scandinavian Symposium on Legal Theory*, ed. Luc J. Wintgens, 9-41. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2002.
139. Wintgens, Luc J.. "The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence." U: *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, eds. Luc J. Wintgens i A. Daniel Oliver-Lalana, 1-31. Cham: Springer, 2013.
140. Wintgens, Luc. J.. "Legitimacy and Legitimation from the Legisprudential Perspective." U: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens, 3-42. London: Ashgate, 2007.
141. Xanthaki, Helen. "Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?" *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 111-128., <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424705>
142. Xanthaki, Helen. "Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth is Really Wrong?" *Common Market Law Review* 38, br. 3 (2001): 651-676., <https://doi.org/10.54648/350927>
143. Xanthaki, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Oxford: Hart Publishing, 2014.
144. Xanthaki, Helen. *Thornton's Legislative Drafting*. Sixth edition. London: Bloomsbury Professional, 2022.
145. Xathaki, Helen. *Legislative Drafting for the EU: Transposition Techniques as a Roadmap for Better Legislation and a Sustainable EU*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar Publishing, 2024.
146. Zapatero Gómez, Virgilio. *The Art of Legislating*. Legisprudence Library 6. Cham: Springer, 2019.
147. Žuber, Bruna. "Evidence-based Public Administration." U: *The Science of Public Administration*, eds. Janez Stare i Mirko Pečarič, 663-682. Ljubljana: Faculty of Public Administration, 2021.

Pravni propisi

1. Europska unija, Council Directive 1999/85/EC of 22 October 1999 amending Directive 77/388/EEC as regards the possibility of applying on an experiment basis a reduced VAT rate on labour-intensive services, OJ L 277, 28.10.1999.
2. Europska unija, Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama), SL L 201, 31.7.2002.
3. Europska unija, Direktiva (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš, SL L 155, 12.6.2019.
4. Europska unija, Direktiva (EU) 2019/1160 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o izmjeni direktiva 2009/65/EZ i 2011/61/EU u pogledu prekogranične distribucije subjekata za zajednička ulaganja, SL L 188, 12.7.2019.
5. Europska unija, Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetske učinkovitosti, izmjeni Direktiva 2009/125/EZ i 2010/30/EU i stavljanju izvan snage Direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ, SL L 315, 14.11.2012.
6. Europska unija, Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, SL L 315, 14.11.2012.
7. Europska unija, Međuinstitucionalni sporazum od 22. prosinca 1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice, SL C 73/1, 17.3.1999
8. Europska unija, Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva, SL C 321, 31.12.2003.
9. Europska unija, Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016.
10. Europska unija, Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), SL C 202, 7.6.2016.
11. Europska unija, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), SL C 202, 7.6.2016.
12. Europska unija, Uredba (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ,

- Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004, SL L 304, 22.11.2011.
13. Europska unija, Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici, SL L 17, 6.10.1958., p.385
 14. Europska unija, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Declarations adopted by the Conference - Declaration on the quality of the drafting of Community legislation, OJ C 340, 10.11.1997., P 0139
 15. Francuska Republika, Constitution du 4 octobre 1958
 16. Francuska Republika, Code civil, version en vigueur au 25 mars 1804.
 17. Francuska Republika, Code du travail
 18. Francuska Republike, LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution
 19. Republika Hrvatska, Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, Narodne novine, br. 44/17.
 20. Republika Hrvatska, Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24.
 21. Republika Hrvatska, Pomorski zakonik, Narodne novine, br. 181/04., 76/07., 146/08., 61/11., 56/13., 26/15., 17/19.
 22. Republika Hrvatska, Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20., 86/23.
 23. Republika Hrvatska, Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa, Narodne novine, br. 136/06, 135/10, 14/11 i 55/12.
 24. Republika Hrvatska, Pravilnik o zaštiti na radu za mjesta rada, Narodne novine, br. 105/22.
 25. Republika Hrvatska, Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22.
 26. Republika Hrvatska, Uredba o Uredu za zakonodavstvo, Narodne novine, br. 8/25.
 27. Republika Hrvatska, Uredba o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa, Narodne novine, br. 19/24.

28. Republika Hrvatska, Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Narodne novine, br. 31/25.
29. Republika Hrvatska, Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Narodne novine, br. 97/20., 104/21., 102/23., 22/24. i 72/24.
30. Republika Hrvatska, Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 55/01. - službeni pročišćeni tekst, 5/14., 85/10. - službeni pročišćeni tekst
31. Republika Hrvatska, Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova, Narodne novine, br. 121/16., 32/19.
32. Republika Hrvatska, Zakon o biogorivima za prijevoz, Narodne novine, br. 65/09., 145/10., 26/11., 144/12., 14/14., 94/18., 52/21.
33. Republika Hrvatska, Zakon o dentalnoj medicini, Narodne novine, br. 121/03., 120/09., 117/08., 46/21.
34. Republika Hrvatska, Zakon o energetskej učinkovitosti, Narodne novine, br. 127/14., 116/18., 25/20., 32/21., 41/21.
35. Republika Hrvatska, Zakon o faktoringu, Narodne novine, br. 94/14., 85/15., 41/16.
36. Republika Hrvatska, Zakon o gospodarenju otpadom, Narodne novine, br. 84/21., 142/23.
37. Republika Hrvatska, Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19., 145/24.
38. Republika Hrvatska, Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/13., 115/18., 145/24.
39. Republika Hrvatska, Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 53/91., 70/91., 28/92., 113/93., 4/94., 130/11., 110/15., 102/19., 138/21.
40. Republika Hrvatska, Zakon o Hrvatskom registru brodova, Narodne novine, br. 81/96., 76/13., 62/20.
41. Republika Hrvatska, Zakon o instrumentima politike boljih propisa, Narodne novine, br. 155/23.
42. Republika Hrvatska, Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 114/23.

43. Republika Hrvatska, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji, Narodne novine, br. 66/19.
44. Republika Hrvatska, Zakon o izmjeni Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 125/23.
45. Republika Hrvatska, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. br. 68/18., 110/18., 32/20.
46. Republika Hrvatska, Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17., 107/20.
47. Republika Hrvatska, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 19/13. - službeni pročišćeni tekst, 144/12., 137/15. - službeni pročišćeni tekst, 123/17., 98/19., 144/20.
48. Republika Hrvatska, Zakon o ljekarništvu, Narodne novine, br. 121/03., 142/06., 35/08., 117/08., 92/24.
49. Republika Hrvatska, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, br. 70/15., 127/17., 33/23., 17/25.
50. Republika Hrvatska, Zakon o nadzoru robe s dvojnomo namjerom, Narodne novine, br. 83/23.
51. Republika Hrvatska, Zakon o nedopuštenom oglašavanju, Narodne novine, br. 43/09.
52. Republika Hrvatska, Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, Narodne novine, br. 138/21., 83/23., 78/25.
53. Republika Hrvatska, Zakon o obradi biometrijskih podataka, Narodne novine, br. 127/19.
54. Republika Hrvatska, Zakon o obrtu, Narodne novine, br. 143/13., 127/19., 41/20.
55. Republika Hrvatska, Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23.
56. Republika Hrvatska, Zakon o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 124/11., 16/12.
57. Republika Hrvatska, Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
58. Republika Hrvatska, Zakon o osnivanju Agencije za ugljikovodike, Narodne novine, br. 143/13., 127/19., 41/20.
59. Republika Hrvatska, Zakon o posebnom porezu na kavu i bezalkoholna pića, Narodne novine, br. 72/13., 121/19., 22/20.
60. Republika Hrvatska, Zakon o posebnom porezu na motorna vozila, Narodne novine, br. 15/13., 108/13., 115/16., 127/17., 121/19.

61. Republika Hrvatska, Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.
62. Republika Hrvatska, Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, Narodne novine, br. 41/18., 98/19., 30/21.
63. Republika Hrvatska, Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 90/11.
64. Republika Hrvatska, Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/17., 155/23.
65. Republika Hrvatska, Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.
66. Republika Hrvatska, Zakon o provedbi Uredbi Europske unije o zaštiti životinja, Narodne novine, br. 125/13., 14/14., 92/14., 32/19.
67. Republika Hrvatska, Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19., 155/23.
68. Republika Hrvatska, Zakon o uskladištenju i skladišnici za žitarice i industrijsko bilje, Narodne novine, br. 79/09., 124/11., 32/19.
69. Republika Hrvatska, Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.
70. Republika Hrvatska, Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 152/11. - službeni pročišćeni tekst, 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23., 136/24.
71. Republika Hrvatska, Zakon o tržištu električne energije, Narodne novine, br. 111/21.
72. Republika Hrvatska, Zakon o tržištu plina, Narodne novine, br. 18/18., 23/20.
73. Republika Hrvatska, Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 74/14., 70/17., 98/19., 151/22.,
74. Republika Hrvatska, Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20., 42/20., 126/21., 152/24.
75. Republika Hrvatska, Zakon o vinu, Narodne novine, br. 32/19.
76. Republika Hrvatska, Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.
77. Republika Hrvatska, Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18., 80/22., 78/24.
78. Republika Hrvatska, Zakon o vodama, Narodne novine, br. 66/19., 84/21., 47/23.
79. Republika Hrvatska, Zakon o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga, Narodne novine, br. 89/25.

80. Republika Hrvatska, Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.
81. Republika Hrvatska, Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22., 59/23.
82. Republika Slovenija, Odlok o določanju kratic aktov, Uradni list RS, št. 57/95.
83. Republika Slovenija, Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1), Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10., 80/13., 38/17., 46/20., 105/21. – odl. US, 111/21., 58/23. in 35/24.
84. Republika Slovenija, Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01., 23/02. – popr., 54/03., 103/03., 114/04., 26/06., 21/07., 32/10., 73/10., 95/11., 64/12., 10/14., 164/20., 35/21., 51/21. in 114/21.
85. Republika Slovenija, Zakon o pravilih cestnega prometa (ZPrCP), Uradni list RS, št. 156/21 – uradno prečiščeno besedilo, 161/21 – popr. in 22/25.
86. Republika Slovenija, Zakon o prekrških (ZP-1), Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24.
87. Republika Slovenija, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C), Uradni list RS, št. 49/23.
88. Savezna Republika Njemačka, Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKRG), BGBl. I 2006, S. 1866, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022, BGBl. I S. 920.
89. Ujedinjeni narodi, Konvencija za zaščito ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

Sudska praksa

1. Conseil constitutionnel (République Française), Décision n° 2014-12 FNR, JORF du 3 juillet 2014 page 11023, texte n° 100
2. Conseil constitutionnel (République Française), Décision n° 80-127 DC, Journal officiel du 22 janvier 1981., page 308.
3. Conseil d'État (République Française), Assemblée, 24/03/2006, 288460, Publié au recueil Lebon
4. Conseil d'État (République Française), 7ème et 2ème sous-sections réunies, 03/11/2014, 375534
5. Conseil d'État (République Française), 6ème - 1ère chambres réunies, 26/06/2015, 360212

6. ESLJP, Malone protiv Ujedinjenog kraljevstva, zahtjev br. 8691/79 od 2. kolovoza 1984.
7. ESLJP, Kozlica protiv Hrvatske, zahtjev br. 2918/03 od 2. studenog 2016.
8. Sud Europske unije, presuda od 19. studenog 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr. protiv Talijanske Republike*, spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428
9. Sud Europske unije, presuda od 7. veljače 1973., *Komisija Europskih zajednica protiv Talijanske Republike*, C-39/72, EU:C:1973:13
10. Sud Europske unije, presuda od 30. studenog 1978., *Francesco Bussone protiv Talijansko ministarstvo poljoprivrede*, C 31/78, EU:C:1978:217
11. Sud Europske unije, presuda od 10. srpnja 1984., *Regina protiv Kent Kirk*, C - 63/83, EU:C:1984:255
12. Sud Europske unije, presuda od 1. srpnja 2004., *Ellinko Dimosio protiv Nikolaos Tsapalos i Konstatinos Diamantakis*, spojeni predmeti, C-361/02 i C-362/02, EU:C:2004:401
13. Sud Europske unije, presuda od 4. svibnja 2016., *Philip Morris Brands SARL i drugi protiv Secretary of State for Health*, C-547/14, EU:C:2016:325
14. Sud Europske unije, presuda od 4. svibnja 2016., *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, C-358/14, EU:C:2016:323
15. Sud Europske unije, presuda od 8 srpnja 2010., *Afton Chemical Limited protiv Secretary of State for Transport*, C-343/09, EU:C:2010:419
16. Sud Europske unije, presuda od 4. svibnja 2016., *Pillbox 38 (UK) Ltd protiv Secretary of State for Health*, C-477/14, EU:C:2016:324
17. Sud Europske unije, presuda od 20. ožujka 1997., *Komisija Europskih zajednica protiv Savezne Republike Njemačke*, C-96/95, EU:C:1997:165
18. Sud Europske unije, presuda od 9. kolovoza 1994., *Bund Naturschutz in Bayern e.V., Richard Stahnsdorf i drugi protiv Freistaat Bayern, Stadt Vilsbiburg i Landkreis Landshut*, C-396/92, EU:C:1994:307
19. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-2074/2001 od 9. travnja 2003.
20. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2694/2003 od 28. siječnja 2004.
21. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-4094/2005 od 5. travnja 2006.
22. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-722/2009 od 6. travnja 2011.
23. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013.
24. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/5294/2013 i dr. od 18. lipnja 2014.

25. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/2927/2013 od 13. studenog 2014.
26. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-5345/2012 i dr. od 23. prosinca 2014.
27. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4537/2013 i dr. od 21. travnja 2015.
28. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/1397/2015 od 24. rujna 2015.
29. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/3676/2015 od 9. veljače 2016.
30. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4468/2016 od 2. studenog 2016.
31. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-455/2015 od 4. travnja 2017.
32. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/3197/2017 i dr. od 16. listopada 2018.
33. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4188/2018 od 9. travnja 2019.
34. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.
35. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/2292/2020 od 4. lipnja 2024.
36. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/3628/2023 od 4. lipnja 2024.

Službeni dokumenti

1. Europska unija, Commission of the European Communities, *Communication from the Commission, Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, COM/2002/0278 final
2. Europska unija, Council of the European Communities, Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation, Official Journal C 166, 17 June 1993, 1 (93/C 166/01)
3. Europska unija, European Commission. *Better Regulation Toolbox*, 2023., https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf
4. Europska unija, European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness*, COM/2012/0746 final
5. Europska unija, European Commission, *Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM/2002/0704 final/.

6. Europska unija, European Commission. *Commission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines*. Brussels, 3.11.2021., SWD(2021) 305 final, https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf
7. Europska unija, European Council. Birmingham European Council (16 October 1992): Conclusions of the Presidency. SN 343/1/92. Brussels: Council of the European Communities, https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_birmingham_european_council_16_october_1992-en-a8dd73f1-8ea2-46aa-976a-8db81e32f214.html
8. Europska unija, European governance - A white paper, COM/2001/0428 final, SL 287, 12.10.2001.
9. Europska unija, European Parliament. *Gender-neutral Language in the European Parliament*, 2018., https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/151780/GNL_Guidelines_EN.pdf.
10. Europska unija, Europski forum za osobe s invaliditetom. *Europski zakon o pristupačnosti: Priručnik za prijenos*, 2020., https://savez-slijepih.hr/app/uploads/2021/01/EDF-Europski-zakon-o-pristupacnosti-prirucnik-za-prijenos_HR.pdf
11. Europska unija, Europska komisija. *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a*. COM(2015) 215 final. Strasbourg, 19.5.2015.
12. Europska unija, Europski revizorski sud. *Tematsko Izvješće: Je li upravljanje povlaštenim trgovinskim dogovorima prikladno?* Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014., https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_02/QJAB14002HRC.pdf
13. Europska unija, *Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva Europske unije*. Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015., <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732>
14. Europska unija, Interoperability solutions for European Public Administrations. *LEOS: Legislative Editing Open Software, Final results*, https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA_LEOS_Final_Results_Final_Version.pdf
15. Francuska Republika, Circulaire du 6 mars 1998 relative à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, JORF n°57 du 8 mars 1998.

16. Francuska Republika, Institut national de la langue française. *Femme, j'écris ton nom : Guide d'aide à la féminisation des noms de métiers, titres, grades et fonctions*. 1999., <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/994001174.pdf>
17. Francuska Republika, Premier Ministre, Secrétariat Général du Gouvernement i Conseil d'État. *Guide de légistique*. 3e édition mise à jour 2017. Paris: La Documentation française, 2017., <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/guide-de-legistique-edition-2017-format-pdf.pdf>
18. Francuska Republika, Secrétariat général du Gouvernement (SGG), Premier ministre, *Guide de bonnes pratiques concernant la transposition des directives europeennes*, 2012., <https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01858880/document>
19. Kraljevina Nizozemska, Ministerie van Algemene Zaken. *Aanwijzingen voor de regelgeving*. BWBR0005730. 2024., <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2024-07-01>
20. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, Hepburn, Glen. OECD Report: *Alternatives to traditional regulation*. Paris: OECD Regulatory Policy Division, 2006., <https://www.oecd.org/en/topics/regulatory-reform.html>
21. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris: OECD Publishing, 2008., <https://doi.org/10.1787/9789264056381-en>
22. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on 9 march 1995): Including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*. Paris: OECD Publishing, 1995., <https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-1995-Recommendation-on-Improving-the-Quality-of-Government-Regulation-GD9595-ENG.pdf>
23. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2012., <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>
24. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report*. Paris: OECD Publishing, 1997., <https://doi.org/10.1787/9789264189751-en>
25. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, *Stakeholder Involvement in Decision Making: A Short Guide to Issues, Approaches and Resources*. Paris: OECD Publishing, 2016., https://www.oecd-nea.org/jcms/pl_14894/stakeholder-involvement-in-decision-making-a-short-guide-to-issues-approaches-and-resources?details=true

26. Republika Hrvatska, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 74/15.
27. Republika Hrvatska, Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, br. 140/09.
28. Republika Hrvatska, Službeni odgovor Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske od 19. svibnja 2025., klasa: 053-01/25-01/6, ur. br.: 50501-9/2-25-02
29. Republika Hrvatska, Službeni odgovor Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske od 25. lipnja 2025., klasa: 053-01/25-01/6, ur. br.: 50501-9/2-25-04
30. Republika Hrvatska, Smjernice Povjerenika za informiranje o primjeni članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. Zagreb, 21. prosinca 2016., <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/PI-Smjernice-za-savjetovanja-s-javno%C5%A1%C4%87u-%C4%8Dl.-11-ZPPI.pdf?x62745>
31. Republika Hrvatska, Strengthening the implementation of regulatory impact assessment in Croatia: Work Package A., Enhancement of GLO's analytical capacity to implement methodological tools and processes in view of improving the overall regulatory performance in case of ex-post RIA application: OUTPUT A.3.I., A report on the implementation of the pilot project, Zagreb, 2023., [https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//slike/Projekti/TSI%202020%20Ja%C4%8Danje%20kapaciteta%20u%20provedbi%20procjene%20u%C4%8Dinaka%20propisa%20u%20Republici%20Hrvatskoj//A.1.I%20Review%20report%20\(final\).pdf](https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//slike/Projekti/TSI%202020%20Ja%C4%8Danje%20kapaciteta%20u%20provedbi%20procjene%20u%C4%8Dinaka%20propisa%20u%20Republici%20Hrvatskoj//A.1.I%20Review%20report%20(final).pdf)
32. Republika Hrvatska, Ured pučke pravobraniteljice. *Izješće pučke pravobraniteljice za 2020.*. Zagreb: Ured pučke pravobraniteljice, 2021., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=64734eb0bb53b1685278384>
33. Republika Hrvatska, Ured Pučke pravobraniteljice. *Izješće pučke pravobraniteljice za 2021.: Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj*. Zagreb: Ured pučke pravobraniteljice, 2022., <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2022/05/Izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-1.pdf>
34. Republika Hrvatska, Ustavni sud Republike Hrvatske, Izješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona,

- zakona, drugih propisa i općih akata, br. U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011., Narodne novine br. 37/11.
35. Republika Hrvatska, Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće br. U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., Narodne novine, br. 30/05.
36. Republika Hrvatska, Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće br. U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006., Narodne novine, br. 64/06.
37. Republika Hrvatska, Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, Ustavnih zakon, zakona, drugih propisa i općih akata, br. X-80/2005 od 1. lipnja 2006., Narodne novine, br. 37/11.
38. Republika Hrvatska, Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o završnim odredbama (člancima 562. i 563.) Obiteljskog zakona, br. U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014., Narodne novine, br. 83/14.
39. Republika Hrvatska, Ustavni sud Republike Hrvatske, Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora, br. U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013., Narodne novine, br. 12/13.
40. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. godinu*,
<https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20savjetovanja%202023.pdf>
41. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2024. godinu*,
<https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20savjetovanja%202024.pdf>
42. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske. *Konačni prijedlog Zakona o instrumentima politike boljih propisa*. Zagreb, studeni, 2023., <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-instrumentima-politike-boljih-propisa-drugo-citanje-pz>
43. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske. *Nacrt Prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa*. Zagreb, siječanj 2017., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=4628>

44. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu: konsolidirano izvješće*. Zagreb, travanj 2019., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
45. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2018. godinu*. Zagreb, svibanj 2019., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
46. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2019. godinu*. Zagreb, ožujak 2020., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
47. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2020. godinu*. Zagreb, srpanj 2021., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
48. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu*. Zagreb, ožujak 2022., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
49. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu*. Zagreb, ožujak 2023., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
50. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2023. godinu*. Zagreb, rujan 2024., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
51. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2024. godinu*. Zagreb, siječanj 2025., <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229>
52. Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo. *Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa*. Zagreb, 2024., <https://zakonodavstvo.gov.hr/instrumenti-politike-boljih-propisa/smjernice-za-provedbu-instrumenata-politike-boljih-propisa/545>
53. Republika Slovenija, Resolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, št. 95/09.
54. Republika Slovenija, Služba vlade Republike Slovenije za zakonodajo, MOPED – modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov

55. Republika Slovenija, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. *Nomotehnične smernice*. 3., spremenjena in dopolnjena izd. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018., https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf
56. Savezna Republika Njemačka, Bundesministerium der Justiz. *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*. 4. vollständig überarbeitete Auflage, 2024., https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachpublikationen/HdR_2024.html
57. Savezna Republika Njemačka, Bundesministerium der Justiz. *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*. Vom 22. September 2008, https://www.bmjb.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Handbuch_der_Rechtsfoermlichkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=4
58. Vijeće Europe, Forbici, Goran i Jeff Lovitt. *Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus: Study*. Strasbourg: Council of Europe, 2018., <https://rm.coe.int/belarus-regulatory-impact-assessment-and-public-consultations-recommen/16808e3002>

Ostali izvori:

1. *Academie voor Wetgeving*. Pristup 8. kolovoza 2025. <https://rechtenoverheid.nl/>
2. *Akoma Ntoso*. Pristup 21. ožujka 2024. http://www.akomantoso.org/?page_id=25
3. *Conseil d'État*. Pristup 3. kolovoza 2025. <https://www.conseil-etat.fr/en/advising>
4. *E-građani, Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću*. Pristup 9. kolovoza 2025. <https://gov.hr/hr/savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscu/1570?lang=hr>
5. *E-Građani, Obavijest - nadogradnja sustava e-Savjetovanja*. Pristup 9. kolovoza 2025. <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/obavijest-nadogradnja-sustava-e-savjetovanja/1233>
6. *E-građani, 10 godina portala e-Savjetovanja*. Pristup 9. kolovoza 2025. <https://zakonodavstvo.gov.hr/vijesti-8/10-godina-portala-e-savjetovanja/581>
7. *Republika Slovenija, eUPRAVA, E-Demokracija*, Pristup 9. kolovoza 2025. <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html>
8. *Europska komisija, Odbor za nadzor regulative*. Pristup 2. kolovoza 2025. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr

9. *Europska komisija, REFIT – pojednostavnjenje, smanjenje troškova i prilagođavanje budućnosti zakonodavstva EU-a*. Pristup 8. lipnja 2022. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_hr
10. *Fit for Future Platform achievements 2021-2024, Supporting the Commission in simplifying and modernising EU law*. Pristup 2. kolovoza 2025. https://commission.europa.eu/document/download/9381bcb2-9195-4a05-96dd-f31fefc4daa9_en?filename=F4F-plenary-factsheet_en.pdf
11. *GOV.SI, Zaživel nov Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (PISRS)*. Pristup 8. kolovoza 2025. <https://www.gov.si/novice/2024-03-27-zazivel-nov-pravno-informacijski-sistem-republike-slovenije-pisrs/>
12. *Government of the Netherlands, Controlled Cannabis Supply Chain Experiment*. Pristup 3. kolovoza 2025. <https://www.government.nl/topics/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>
13. *LEOS is a web tool to support the legislative drafting in the EU with online collaboration, version control, and co-editing. It utilises Akoma Ntoso XML schema. It is an EC solution*. Pristup 21. ožujka 2024. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation>
14. *Ministarstvo gospodarstva. Unapređenje poslovne klime*. Pristup 16. ožujka 2025., <https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-internacionalizaciju-6087/konkurentnost/unapredjenje-poslovne-klime/7577>
15. *Nationaler Normenkontrollrat*. Pristup 3. kolovoza 2025. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/about-us/overall-concept/overall-concept_node.html
16. *Netherlands to experiment with regulated cannabis supply chain*. Pristup 3. kolovoza 2025. <https://stratcann.com/insight/netherlands-to-experiment-with-regulated-cannabis-supply-chain/#:~:text=The%20goal%20of%20the%20closed,illicit%20growers%20who%20supply%20them>
17. *Novi zakon o procjeni učinaka propisa*. Pristup 28. veljače 2022. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30157>
18. *Overheid.nl*. Pristup 9. kolovoza 2025. <https://www.internetconsultatie.nl/>

19. *Sir William Dale Legislative Drafting Clinic*. Pristup 8. kolovoza 2025. <https://ials.sas.ac.uk/research/research-centres/sir-william-dale-centre-legislative-studies/sir-william-dale-legislative>
20. *Službene internetske stranice Europske unije, iznesite svoje mišljenje - Javna savjetovanja i povratne informacije*, pristup 9. kolovoza 2025., https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hr
21. *User from Spain: LEOS will help us make the drafting of legal texts more efficient*. Pristup 8. kolovoza 2025. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation/news/leos-reuse-story-user-spain>
22. *Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, Studia podyplomowe | Podyplomowe Studia Zagadnień Legislacyjnych*. Pristup 8. kolovoza 2025. <https://wpia.uw.edu.pl/pl/studia/studia-podyplomowe/podyplomowe-studium-zagadnien-legislacyjnych>