

# PRAVILA IZRADE PRAVNIH PROPISA U HRVATSKOM I USPOREDNOM PRAVU

---

Đerđa, Dario; Šamanić, Paula

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2022, 43, 717 - 736**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.3.10>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:410209>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-06-26**

**PRAVRI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## PRAVILA IZRADE PRAVNIH PROPISA U HRVATSKOM I USPOREDNOM PRAVU

Prof. dr. sc. Dario Đerđa\*  
Paula Šamanić, mag. iur.\*\*

UDK 342.531.41(497.5)  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.3.10>  
Ur.: 31. ožujka 2022.  
Pr.: 8. svibnja 2022.  
Prethodno priopćenje

### Sažetak

*Cilj je ovoga rada ocijeniti svrhovitost pravila izrade pravnih propisa u Hrvatskoj. U tu se svrhu ponajprije razmatraju ta pravila i njihova implementacija u hrvatski pravni sustav. Skreće se pozornost na učestale nedostatke u zakonodavstvu te se, kako bi se zaključilo jesu li postojeća pravila primjerena, analiziraju mehanizmi „bolje regulacije“ u usporednome pravu. U zaključku autori iznose korake koje bi Hrvatska trebala poduzeti u svrhu unaprjeđenja tehnike izrade pravnoga okvira.*

**Ključne riječi:** *bolja regulacija; legistika; nomotehnika; Hrvatska.*

### 1. UVOD

Pravni propisi čine temelj svake države te uređuju odnose između subjekata u društvu. Propis treba biti razumljiv širokom krugu osoba te pravno učinkovit u postizanju ciljeva. Zato, već pri njegovoj izradi treba voditi računa o optimalnom razmjeru jednostavnosti i pravne određenosti.<sup>1</sup> Ujedno, on treba biti usklađen s ustavom, europskim i međunarodnim pravom te propisima iste pravne snage. Istodobno, radi sve složenijih odnosa u društvu, u brojnim je europskim državama primjetan znatan trend povećanja normativnoga okvira. Ovo zahtijeva brže donošenje propisa, a što, onda, nerijetko rezultira formuliranjem nejasnih pravnih normi, normi koje imaju suprotno značenje ili ne ostvaruju željeni cilj.<sup>2</sup>

\* Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; [dario.derda@pravni.uniri.hr](mailto:dario.derda@pravni.uniri.hr) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

\*\* Šamanić Paula, mag. iur., asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; [psamanic@pravni.uniri.hr](mailto:psamanic@pravni.uniri.hr) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3826-8753>.

1 Jedna od najvažnijih značajki propisa – učinkovitost, ogleda se u sposobnosti propisa ostvariti željeni cilj, a što se postiže ponajprije njegovim sadržajem, strukturom i jasnoćom teksta. Vidi više: Maria Mousmouti, „Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible?“, *The Theory and Practice of Legislation* 2, br. 3 (2014): 311-312.

2 Koen Van Aeken, „From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation“, *Legisprudence* 5, br. 1 (2011): 49. Veliki broj pravnih propisa povećava i rizik od kolizija između različitih pravnih normi. Luc J. Wintgens, „The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence“, u: *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*,

Budući da sve osobe u društvu propise moraju poznavati, razumjeti ih i postupati prema njima, zadaća je svake države voditi računa o njihovoj transparentnosti, razumljivosti i međusobnoj usklađenosti.<sup>3</sup> Razvoju transparentnoga pravnog sustava, s razumljivim i međusobno usklađenim pravnim normama, doprinose posebna pravila o izradi propisa, tzv. pravila „bolje regulacije“. Ova pravila uređuju postupak izrade nacrt propisa, od trenutka uočavanja potrebe za reguliranjem nekoga pravnoga pitanja ili područja, preko donošenja propisa u parlamentu ili drugom nadležnom tijelu, sve do praćenja njegove provedbe u praksi. U svijetu se od 1973. razvija posebna pravna znanost – legistika, koja „bolju regulaciju“ nastoji potaknuti inzistiranjem na kvaliteti svakog važećeg propisa, o čemu treba voditi računa već u fazi izrade njegova nacrt.<sup>4</sup> Ova znanost uključuje i primjenu nomotehničkih pravila, tj. pravila usmjerenih na tehniku normiranja, način izražavanja sadržaja pravne odredbe, korištenje pojmova u izradi propisa, logiku u njihovu oblikovanju i sl.<sup>5</sup>

- 
- eds. Luc J. Wintgens i A. Daniel Oliver-Lalana (Heidelberg: Springer, 2013.), 4-5.
- 3 Zdravko Vukšić, „Jedinstvena pravila za izradu propisa“, *Porezni vjesnik* 25, br. 11 (2016): 45. Zajedničko je stajalište većine pravnika i političara da pravilno izrađeni propisi jamče učinkovitost zakonodavstva i osiguravaju koherentnost pravnog sustava. Stoga, suvremena promišljanja o zakonodavstvu kao krajnji cilj postavljaju upravo kvalitetu pravnih propisa. Wojciech Cyrul, „Lawmaking: Between Discourse and Legal Text“, u: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens (Cornwall: Ashgate, 2007.), 43.
  - 4 Do 70-ih godina 20. stoljeća, kada je Peter Noll objavio svoje djelo *Gesetzgebungslehre*, nije se pridavala veća pozornost znanstvenom proučavanju zakonodavstva. Vidi Peter Noll, *Gesetzgebungslehre* (Reinbek: Rowohlt, 1973.). Do tada se pravna teorija bavila isključivo donošenjem presuda, dok je donošenje propisa bilo zanemareno. Pravna znanost bila je ograničena isključivo na primjenu propisa te usmjerena na suce i primjenu pravnih pravila, dok izrada pravnih pravila nije bila u njezinu fokusu. Luc J. Wintgens, „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 (Portland: Hart Publishing, 2002.), 9. Legistika se u pravnoj teoriji još naziva legisprudencija. O legistici u domaćoj pravnoj literaturi više vidi u Dario Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1(2019): 130-139. O razvoju ove znanosti u svijetu više vidi u Ulrich Karpen, „Comparative Law: Perspectives of Legislation“, *Legisprudence* 6, br. 2 (2012): 149-189; Luc J. Wintgens, „Rationality in Legislation – Legal Theory as Legisprudence: An Introduction“ i Wintgens, „Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence“, u: Wintgens, ed. *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, 1-3 i 9-39.
  - 5 Zbog značaja za pravnu sigurnost i primjenu prava općenito, u europskim državama oblikovana su posebna načela, pravila i metode za izradu propisa. Ona su se tijekom vremena izgrađivala, prilagođavala i unaprjeđivala, čime je postupno stvorena zasebna znanstvena disciplina – nomotehnika. Ivan Milotić i Domagoj Peranić, *Nomotehnika: Izrada općih akata s praktičnim primjerima* (Zagreb: RRiF, 2015.), 1. Nomotehnika upućuje na način kako u pravnu odredbu unijeti željenu poruku te koji joj oblik treba dati. O ovome vidi Velimir Ivančević, *Nomotehnika: ogledi* (Zagreb: Narodne novine, 1988.), V-VI, te Ivo Borković, *Nomotehnika* (Split: Pravni fakultet u Osijeku i Pravni fakultet u Splitu, 1996.), 8-9. Cilj je nomotehničke dati upute za oblikovanje 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. Katja Božić, „Nomotehnika - med tehniko in občutkom“, *Pravni letopis, Inštitut za primerjalno pravo*, br. 1 (2012): 204.

Iako, legistici i nomotehnici važnost posebno raste u okolnostima širenja regulatornih ovlasti, koje danas više nisu svojstvene samo zakonodavcu, vladi i središnjim tijelima državne uprave, već su povjerene i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama s javnim ovlastima i pravnim osobama koje obavljaju javnu službu,<sup>6</sup> u Republici Hrvatskoj, legistika je široj stručnoj javnosti još uvijek prilično nepoznata. S druge strane, unatoč naporima da se pri donošenju propisa implementiraju temeljna nomotehnička pravila, ona su, nažalost, u praksi prilično zapostavljena. Sve to dovodi do vrlo opsežnog, a u mnogim slučajevima i neusklađenoga pravnog sustava, koji sucima i upravnim službenicima često otežava tumačenje i primjenu prava, a kod obveznika stvara nedoumice pri njihovu razumijevanju.

Cilj je ovoga rada ocijeniti svrhovitost pravila izrade pravnih propisa u Hrvatskoj. U tu svrhu ponajprije se razmatraju ta pravila i njihova implementacija u hrvatski pravni sustav. Skreće se pozornost na učestale nedostatke u zakonodavstvu te se, kako bi se zaključilo jesu li postojeća pravila primjerena, analiziraju mehanizmi „bolje regulacije“ u usporednome pravu. Konačno, u zaključku, autori iznose korake koje bi Hrvatska trebala poduzeti u svrhu unaprjeđenja tehnike izrade pravnoga okvira.

## **2. PRAVILA IZRADE PRAVNIH PROPISA U HRVATSKOJ**

U Hrvatskoj se ozbiljnija pozornost politici „bolje regulacije“ posvećuje tek početkom 2000.-ih. U to vrijeme, radi poticanja gospodarskoga rasta i razvoja poduzetništva, pokrenut je postupak upravnog pojednostavljenja zakonodavnog okvira, koji je trebao dovesti do smanjenja broja propisa i njihove međusobne usklađenosti.<sup>7</sup> Stoga je na važnosti posebno dobila transparentnost izrade propisa i njihova kvaliteta, a slijedom čega su pojedini mehanizmi „bolje regulacije“ pronašli mjesto i u posebnim zakonima. Tako je primjerice 2011., Zakonom o procjeni učinaka propisa prvi put sustavno uređena ova procjena.<sup>8</sup> Dvije godine kasnije, Zakonom o

6 Prema shvaćanju Rousseaua zakon označava „izraz opće volje“ te je zbog toga pogodan oblik normiranja društvenih odnosa. Ipak, propisivanje pravila postupanja u određenoj društvenoj sredini isključivo zakonima ideal je koji nije moguće u cijelosti ostvariti u praksi. Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 99. Stoga, npr. u Republici Hrvatskoj Vlada je ovlaštena donositi uredbе za izvršenje zakona te za preuzimanje i provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije, a tijela državne uprave ovlaštena su donositi provedbene propise, tj. pravilnike i naputke, a u iznimnim slučajevima i naredbe. Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom. Vidi čl. 110. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 76/10., 85/10., 5/14., čl. 1. st. 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18., čl. 36. i 39. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19. te čl. 73. st. 1. 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., 144/12., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.

7 Anamarija Musa, „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 6, br. 1 (2015): 18-19.

8 Primjena postupka procjene učinaka propisa započinje još 2005. kada je izmjenom i dopunom Poslovnika Vlade Republike Hrvatske stručnim tijelima koja pripremaju propise uvedena

pravu na pristup informacijama svim je tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima propisana obveza provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa te pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta, kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.<sup>9</sup>

Time su upotpunjena rijetka pravila usmjerena na neka opća pitanja izrade zakona i drugih propisa, a koja su u to vrijeme bila sadržana u Poslovniku Hrvatskog sabora i Poslovniku Vlade Republike Hrvatske.<sup>10</sup> Nažalost, niti danas pravila obuhvaćena u ovim poslovnicima nisu znatnije nadopunjena i osuvremenjena. Tako Poslovník Hrvatskog sabora propisuje oblik i sadržaj koji treba imati svaki prijedlog zakona,

---

obveza priložiti iskaze o procjeni njihova učinaka. Međutim, do 2011., kada je donesen Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 90/11., zbog nesustavnog pristupa, neodgovarajuće pravne regulacije, neefikasnih struktura i needuciranih kadrova, procjena učinaka propisa u praksi nije zaživjela. Musa, *Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi*, 23. Iako je navedenim Zakonom učinjen znatan iskorak, provedba procjene učinka propisa bila je i dalje nedosljedna i neredovita. U cilju reduciranja neplanirane zakonodavne aktivnosti, pojednostavljivanja postupka procjene učinaka propisa i skraćivanja vremena njegove provedbe, 2017. donesen je novi Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/17., koji je i danas na snazi. Vidi više *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. Danas Hrvatska u usporedbi s ostalim državama članicama Europske unije prema pokazateljima procjene učinaka zakona ima izvanredno dobre rezultate. Međutim, većina postojećih postupaka procjene učinaka ne odnosi se na podzakonske propise te po tom pitanju Hrvatska znatno zaostaje za drugim državama. Vidi OECD, *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform* (Paris: OECD Publishing, 2019.), 63-64.

- 9 Obveza provedbe savjetovanja s javnošću propisana je 2013. donošenjem novoga Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15. Vidi čl. 11. ovoga Zakona. Prije toga, kao mjeru „bolje regulacije“, krajem 2009. Vlada je usvojila Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, br. 140/09. Međutim, ovaj je Kodeks imao ograničenu primjenu zbog svoje pravne neobvezatnosti. Musa, *Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama*, 20.
- 10 Godine 2000., donesen je Poslovník Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, koji je, između ostalog, propisao da prijedlog zakona sadrži ustavnu osnovu donošenja zakona, ocjenu stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći, ocjenu i izvore potrebnih sredstava za provođenje zakona, tekst prijedloga zakona, s obrazloženjem i tekst odredbi važećeg zakona koje se mijenjaju, odnosno dopunjuju, ako se predlaže izmjena ili dopuna zakona. Uz to, propisao je da su predlagatelji zakona dužni dostaviti prijedlog zakona jezično pregledan, odnosno ispravljen. U pogledu pravila o izradi propisa, do znatnijih je izmjena došlo 2013., kada je donesen novi Poslovník, kojim se propisalo da prijedlog zakona mora biti izrađen u skladu s jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koje donosi Sabor, kao i obveza da se uz prijedlog zakona dostavi izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću i iskaz o procjeni učinaka propisa u skladu s posebnim propisom. Kako je već naglašeno ranije, izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske iz 2005., stručnim tijelima koja pripremaju propise uvedena je obveza priložiti iskaze o procjeni njihova učinaka, a 2012., u Poslovník Vlade Republike Hrvatske, unesena je odredba o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću kada je ta obveza propisana Kodeksom.

utvrđuje kako tekst prijedloga zakona mora biti izrađen u skladu s jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koja donosi Sabor, kako treba biti jezično pregledan, odnosno ispravljen, kako se uz prijedlog zakona treba dostaviti i izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću i iskaz o procjeni učinaka propisa te kako prijedlog zakona obvezno mora sadržavati obrazloženje.<sup>11</sup> S druge strane, Poslovnik Vlade Republike Hrvatske propisuje kako se uz nacrt prijedloga zakona, drugih propisa i akata Vlade, poput strategija, deklaracija, izvješća, rezolucija i sl., obvezno prilaže mišljenje Ureda za zakonodavstvo, Ministarstva financija i Ministarstva vanjskih i europskih poslova te onih tijela državne uprave u čiji djelokrug ulaze pitanja koja se uređuju ovim prijedlozima, propisima i aktima. Nadalje, propisuje kako se uz njih prilaže i iskaz o procjeni fiskalnog učinka, odnosno iskaz o procjeni učinaka propisa te odgovarajuće izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću.<sup>12</sup> Međutim, ovi poslovници ne sadrže detaljnija pravila o tehnici izrade propisa, korištenju pojmova, načinu izražavanja odredbi, logici u njihovom oblikovanju itd., čime se ne pokazuju dostatnim mehanizmima „bolje regulacije“.

Radi usustavljanja pravila za izradu propisa, Hrvatski sabor donio je 2015. posebne smjernice – Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor.<sup>13</sup> Iako je ova Pravila ponajprije trebalo primjenjivati na zakone i druge propise koje donosi Sabor, njihova je primjena proširena i na druge propise koji se donose na svim razinama vlasti. Tako se primjenjuju i na podzakonske propise koje donose državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i one koje donose pravne osobe koje imaju javnu ovlast i koje obavljaju javnu službu. Bitno je napomenuti kako je njihova primjena preporučljiva i pri izradi akata koji nisu formalnopravno obvezujući, poput strategija, planova, programa, rezolucija i deklaracija.<sup>14</sup> Ova 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 o vjerodostojnom tumačenju pojedinih odredbi.

Iako je pohvalno što ih je Hrvatski sabor donio, u pravnoj se literaturi ističe kako ona sadrže neke očigledne pogreške i na mnogim mjestima odstupaju od nomotehničkih načela, standarda i pravila koja se susreću u inozemstvu, zbog čega

11 Vidi članke 174. do 176. Poslovnika Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20.

12 Vidi čl. 29. st. 4. i čl. 30. st. 1. i 4. Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 154/11., 121/12., 7/13., 61/15., 99/16., 57/17., 87/19., 88/20.

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

14 Čl. 2. st. 2. i 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. Na ove se akte odgovarajući može primjenjivati dio ovih Pravila. Primjerice, odredbe Pravila koje se odnose na oblik, odnosno strukturu propisa ne primjenjuju se na njih, budući da oni nekad nisu strukturirani u člancima. S druge strane, odredbe koje se odnose na jezik, terminologiju, stil, pravopis i gramatiku u propisu treba primijeniti pri izradi ovih akata, budući da je važno da oni budu razumljivi i jasno napisani.

je dvojbeno hoće li njihova primjena postići željeni učinak. Ujedno, ističe se kako ona čine podlogu koja, ipak, zahtijeva bitnu doradu u što skorije vrijeme. Međutim, bez obzira na utvrđene nedostatke, korisno je da ih sve osobe koje sudjeluju u izradi propisa što vjernije primjenjuju, jer se njima ipak pridonosi izradi nomotehnički boljih propisa. Nažalost, u praksi su ona prilično zanemarena, posebno na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini te na razini pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.<sup>15</sup>

Iako je Republika Hrvatska u vrijeme njihova donošenja bila punopravna država članica Europske unije, ona ne uređuju tehniku usklađivanja nacionalnoga zakonodavstva s pravom Unije.<sup>16</sup> Stoga je u tu svrhu 2017. Vlada donijela Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije. Njome se utvrđuju obveze stručnih nositelja izrade prijedloga propisa, središnjih tijela državne uprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i drugih tijela, u pripremi prijedloga propisa kojima se usklađuje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Unije.<sup>17</sup> Međutim, niti ta Odluka ne sadrži detaljne tehničke upute i smjernice koje mogu pomoći pri izradi propisa kojima se implementira pravo Unije.

Politiku „bolje regulacije“ u Hrvatskoj svakako treba unaprijediti i Ured za zakonodavstvo, stručna služba Vlade odgovorna za razvoj boljega i kvalitetnijeg zakonodavstva. Zadaća je Ureda, između ostalog, osigurati usklađenost propisa i drugih akata iz djelokruga Vlade s Ustavom i pravnim poretkom, pritom uvažavajući pravni sustav Europske unije. Uz to, treba osigurati učinkoviti i samostalni sustav procjene učinaka propisa te učinkoviti sustav savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u suradnji s Uredom predsjednika Vlade i tijelom državne uprave nadležnim za razvoj digitalnog društva.<sup>18</sup>

Iz navedenoga je razvidno kako u Hrvatskoj postoje mehanizmi „bolje regulacije“, sadržani uglavnom u pravnoobvezujućim aktima, poput zakona koji uređuju procjenu učinaka propisa i javno savjetovanje, poslovnika Hrvatskog sabora i Vlade te posebnoj odluci Vlade. Detaljnija pravila izrade propisa najviše su obuhvaćena u pravno neobvezujućem aktu – Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. Međutim, unatoč postojanju svih ovih mehanizama,

15 Anamarija Livaja i Ivan Milotić, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila* (Zagreb: RRiF, 2015.), III; Dario Đerđa i Teodor Antić, „Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 103 i Đerđa, *Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj*, 129.

16 Čl. 8. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor jedino je propisano da se usklađivanje propisa s pravnim poretkom Europske unije navodi u čl. 2. propisa, kojim se preuzima neka direktiva, odnosno drugi obvezujući akt Unije, uz obvezu da se točno navede koje se direktive, odnosno akti prenose, odnosno koji njihovi dijelovi.

17 Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, Narodne novine, br. 44/17.

18 Djelokrug Ureda za zakonodavstvo određen je Uredbom o Uredu za zakonodavstvo, Narodne novine, br. 63/19. Čl. 20. Zakona o procjeni učinaka propisa propisana je nadležnost Ureda u odnosu na procjenu učinaka propisa.

kvaliteta propisa u Hrvatskoj danas ipak nije na zavidnoj razini.<sup>19</sup> Ovo jasno proizlazi iz brojnih nedostataka u sadržaju propisa, neujednačene, katkad pogrešne pravne terminologije, antinomija, pravnoteorijski pogrešno propisanih pravnih instituta i sl. Sve je to često ozbiljna zapreka u njihovu razumijevanju i primjeni.

U hrvatskom pravu, npr., često se susreću primjeri označavanja istoga pravnog instituta različitim pravnim pojmovima.<sup>20</sup> Primjerice, pravnoteorijski pojam „upravni akt“, kojim se označava jednostrana i autoritativna odluka donesena u konkretnoj upravnoj stvari, kojom javnopravno tijelo u okviru ovlasti povjerenih zakonom, primjenom materijalnih normi upravnog prava rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenog pojedinca,<sup>21</sup> u Zakonu o općem upravnom postupku, sistemskom općem propisu koji uređuje vođenje upravnoga postupka, naziva se „rješenjem“, dok se u zakonima koji uređuju pojedina upravna područja u istome značenju koriste pojmovi „dozvola“, „odobrenje“, „odluka“, „suglasnost“ i sl.<sup>22</sup> S druge strane, u Zakonu o upravnim sporovima, koji uređuje sudski nadzor zakonitosti donošenja upravnoga akta, u istom se značenju koristi pojam „pojedinačna odluka“, koji ima šire pravnoteorijsko značenje od pojma „upravni akt“.<sup>23</sup> Neujednačena pravna terminologija uvelike otežava utvrđivanje pravne prirode neke odluke, ali i postupovnog režima njezina donošenja, baš kao i dopuštenih sredstava pravne zaštite. Nadalje, u nekim se propisima susreću pogrešni jezični pojmovi. Tako se, npr., u propisima u značenju pojma „pretpostavka“ često pogrešno koristi pojam „uvjet“.<sup>24</sup> „Pretpostavka“ označava činjenicu koju treba ostvariti kako bi se podijelilo neko pravo ili nametnula obveza, a „uvjet“ određenu okolnost čiji je nastup neizvjestan.<sup>25</sup>

19 Na pojedine nepravilnosti u tehnici izrade i izričaju pravnih propisa u hrvatskoj pravnoj literaturi već je ranije upozoravano. Vidi primjerice Đerđa, *Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj*, 116-122 te Đerđa i Antić, *Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj*, 106-124.

20 Iako su pravni pojmovi i njihovo jasno i precizno korištenje bitan element kvalitete propisa, njima se pri izradi nacрта često ne posvećuje dostatna pozornost. Pravne odredbe izražavaju se jezičnim putem, zbog čega trebaju biti jasno i nedvosmisleno formulirane. U tu svrhu osobe koje sudjeluju u izradi propisa trebaju imati odgovarajuća lingvistička znanja. Na važnost nedvosmislenosti značenja izraza u propisu ukazuje i Kirk naglašavajući kako pravni praktičar pravnoj odredbi nerijetko daje značenje ovisno o interesu koji takvom odredbom želi ostvariti. Maurice B. Kirk, „Legal Drafting: Some Elements of Technique“, *Texas Tech Law Review* 4, br. 2 (1973/74): 299-300.

21 Borković, *Upravno pravo*, 360.

22 Čl. 96. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. Vidi, npr. pojam građevinska i uporabna dozvola u čl. 99. Zakona o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19., te vodopravna dozvola i vodopravni uvjeti u čl. 156. st. 5. i čl. 158. st. 8. Zakona o vodama, Narodne novine, br. 66/19., 84/21.

23 Čl. 3. st. 1. toč. 1. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.

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

25 Borković, *Upravno pravo*, 377.



U cilju izrade kvalitetnijih propisa u pravnim odredbama treba koristiti jasan i nedvosmislen jezik, uz ujednačenu pravnu terminologiju. U protivnom, postoji opasnost od pogrešnog razumijevanja, a zatim i primjene pravne norme, što vodi pravnoj nesigurnosti.<sup>26</sup>

Kvalitetu pravnoga sustava svakako narušavaju i antinomije, tj. proturječnosti između dviju ili više pravnih normi. Tako je, npr., u Zakonu o općem upravnom postupku, s dvije odredbe različito određeno postupanje ako se prije izvršenja privremenoga rješenja donese rješenje kojim se rješava o upravnoj stvari. Jedna odredba propisuje kako je u tom slučaju javnopravno tijelo obvezno odgoditi izvršenje privremenoga rješenja, a druga kako se izvršenje privremenoga rješenja tada obustavlja, a izvršne radnje poništavaju.<sup>27</sup> U navedenom slučaju ispravno bi bilo obustaviti, a ne odgoditi izvršenje, jer donošenjem rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari trajno prestaje potreba izvršenja privremenoga rješenja, koje niti nije više na snazi. Iako je antinomije u pravnome sustavu u potpunosti teško izbjeći, svakako treba voditi računa da se ne javljaju u istome pravnom području, a posebno ne u istome propisu.

Poseban problem kvalitete propisa ogleđa se u sadržajno pogrešnoj regulaciji. Nažalost, i takvi se primjeri susreću u hrvatskom pravu. U Zakonu o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, propisano je kako su odluka o odabiru najpovoljnijih ponuditelja za sklapanje ugovora o dodjeli tržišne premije i odluka o odabiru najpovoljnijih ponuditelja za sklapanje ugovora o otkupu električne energije zajamčenom otkupnom cijenom upravni akti, koji se donose u postupku pokrenutom javnim natječajem, kojega priprema i provodi operator tržišta energije. Međutim, ovaj Zakon, ujedno, propisuje kako postupak provedbe javnog natječaja za odabir ponuditelja za sklapanje ugovora o tržišnoj premiji i za sklapanje ugovora o otkupu električne energije zajamčenom otkupnom cijenom „nije upravni postupak, osim u smislu donošenja odluke o odabiru“.<sup>28</sup> Time ovaj Zakon propisuje kako je konkretna odluka javnopravnog tijela upravni akt, ali kako postupak u kojemu se ona donosi nije upravni postupak, što je pravnoteorijski pogrešno. Ovakvo se normiranje ne protivi samo stavovima uvriježenim u pravnoj teoriji, već i samoj pravnoj logici. Propisati kako se upravni akt donosi u postupku koji nije upravni postupak, kao i da upravni postupak predstavlja donošenje odluke, a ne i pokretanje postupka, provedba ovoga postupka ili utvrđivanje činjeničnoga stanja, pogrešno je, te dovodi do znatnoga narušavanja postupovnih prava stranaka. Propusti poput ovdje naznačenog mogu uvelike otežati, a katkad čak i onemogućiti primjenu pravne odredbe te ih je u pravnom sustavu važno izbjegavati.

26 Jakša Barbić, „Jezik u propisima“, u: *Jezik u pravu: okrugli stol održan 8. svibnja 2013. u palači Akademije u Zagrebu*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2013.), 63. Ulrich ističe kako pravna norma mora biti formulirana primjenom odgovarajuće terminologije, primjerenom rečeničnom strukturom, logičkim poretom ideja i dosljednom strukturom izražavanja. Posebno naglašava kako terminologija mora biti stalna i ujednačena. Vidi više: Ulrich Karpen, „Instructions for Law Drafting“, *Jura: A Peccati Tudományegyetem Allam-es Jogtudományi Karanak tudományos lapja* 19, br. 2 (2013), 80-81.

27 Čl. 140. st. 2. i čl. 146. st. 1. toč. 5. Zakona o općem upravnom postupku.

28 Čl. 22. st. 1., 3. i 4. i čl. 25. st. 1. do 3. Zakona o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, Narodne novine, br. 138/21.

Prikazani nedostaci u pravnoj regulaciji čine pravni sustav nedosljednim, zahtijevaju dodatan napor pri tumačenju i primjeni prava, dovode do neujednačene upravne i sudske prakse te, u konačnici, rezultiraju pravnom nesigurnošću.<sup>29</sup> Posebno je zabrinjavajuće kada se njihovu ispravljanju ne pristupa niti pri noveliranju propisa, što ukazuje na zanemarivanje pravila legistike i nomotehnike, baš kao i pravne teorije pri izradi pravnih propisa.

Ovi nedostaci uvelike bi se mogli izbjeći primjenom pravila o izradi propisa. Važno je da ova pravila poznaju i primjenjuju sve osobe uključene u postupak izrade propisa, tzv. redaktori. Radi izrade dobro strukturiranog nacrt propisa, koji sadrži optimalne jezične izraze razumljive adresatima i tijelima koja ga trebaju primjenjivati, redaktori trebaju raspolagati posebnim znanjima, vještinama i kompetencijama utemeljenim na visokoj razini poznavanja legistike i nomethnike. Te bi osobe trebale imati široko opće znanje, jer pravna pravila uređuju različita područja društvenoga života i različite odnose među subjektima. Moraju imati kvalitetno pravno obrazovanje te poznavati temelje i načela pravnoga i političkoga uređenja, jer propisi trebaju biti društveno prihvatljivi i uklopiti se u postojeći pravni sustav. Ujedno, trebaju biti dobro upoznate s pravilima logike o pojmovima, sudovima i zaključcima, poznavati pravnu terminologiju, znanstvenu i stručnu literaturu te pravnu praksu.<sup>30</sup> Nažalost, u Hrvatskoj su osobe s ovim znanjima i vještinama rijetko zaposlene u ministarstvima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i u pravnim osobama s javnim ovlastima i pravnim osobama koje obavljaju javnu službu, a koje se javljaju u ulozi predlagatelja ili donositelja propisa i drugih općih akata. Također, nomotehnika, kao nastavni kolegij, tek se sporadično izučava na pravnim studijima u Hrvatskoj.<sup>31</sup> Stoga, hrvatsko zakonodavstvo i prateći propisi nerijetko pate od nedostataka koje u budućnosti svakako treba izbjegavati, odnosno ispraviti.

29 Načelo pravne sigurnosti nužan je element vladavine prava. O tome vidi više u *Report on the Rule of Law, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)*, pristup 20. veljače 2022. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) i Marzena Kordela, „The Principle of Legal Certainty as a Fundamental Element of the Formal Concept of the Rule of Law“, *Revue du notariat* 110, br. 2 (2008): 587-605. Vladavina prava ima dva aspekta. Ona zahtijeva da su svi subjekti u društvu podređeni ustavu, zakonima i drugim propisima te predstavlja ideal vrijednosti koje pravni sustav treba odražavati. Vidi više u Ronan Cormacain, „Legislation, Legislative Drafting and the Rule of Law“, *The Theory and Practice of Legislation* 5, br. 2 (2017): 116-117.

30 Samuels ističe kako redaktor i sve ostale osobe koje sudjeluju u izradi prijedloga propisa, kao i oni koji takav propis usvajaju, trebaju razvijati specijalistička znanja u posebnim područjima prava. Alec Samuels, „Improving the Quality of Legislation“, *Anglo-American Law Review* 3, br. 4 (1974): 542. O svemu ovome više vidi u Mihajlo Vuković i Đuro Vuković, *Znanost o izradi pravnih propisa – nomotehnika* (Zagreb: Informator, 1997.), 112-113; Borković, *Nomotehnika*, 59-61 i Đerđa, *Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj*, 132-133.

31 Na integriranim sveučilišnim preddiplomskim i diplomskim studijima prava nomotehnika se izučava kao izborni kolegij i to samo na nekim fakultetima. Ovaj kolegij, kao obvezni, izvodi se na preddiplomskom stručnom studiju ili specijalističkom diplomskom studiju javne uprave. Osposobljavanje u svrhu izrade pravnih propisa tako se provodi ponajprije putem rijetkih radionica i seminara, koji se, kako praksa pokazuje, ne mogu ocijeniti dostatnima za stjecanje nužnih znanja, vještina i kompetencija za kvalitetnu izradu nacrt propisa.

### 3. PRAVILA IZRADE PRAVNIH PROPISA U USPOREDNOM PRAVU

Kako bi se zaključilo raspoložive li Hrvatska dostatnim pravnim okvirom „bolje regulacije“, nužno je sagledati koje mehanizme s tim ciljem razvijaju druge države. One na različite načine i različitim metodama nastoje unaprijediti kvalitetu pravnih propisa. Uz upravno pojednostavljivanje, procjenu učinaka propisa i obvezno javno savjetovanje u postupku njihova donošenja, posebno važnima pokazala su se pravila kojima se uređuje izrada nacrt propisa. Zbog ograničenog opsega ovoga rada, u nastavku se analiziraju samo pravila o izradi propisa, kao temeljni nomotehnički standard koji vodi „boljoj regulaciji“.

Brojne države već dugo godina donose pravila o izradi pravnih propisa. Ona se razlikuju prema pravnoj obveznosti i hijerarhijskoj razini propisa u kojemu su sadržana. Tako su neka donesena u formi zakona, uredbi, pravilnika ili drugoga pravno obvezujućeg akta, dok su druga donesena u pravno neobvezujućoj formi, poput smjernica, priručnika i sl. U nastavku će se analizirati pravila za izradu propisa u tri europske države: Njemačkoj, Mađarskoj i Sloveniji.

Savezna Republika Njemačka ima dugu tradiciju izrade boljih propisa. Tako je Savezno ministarstvo pravosuđa, još od 1949., zaduženo voditi računa o kvaliteti propisa, što je dovelo do sustavnoga razvoja pravila o njihovoj izradi.<sup>32</sup> S tim ciljem, u Njemačkoj je donesen niz pravnih akata. Jedan je od takvih Zajednički poslovnik saveznih ministarstava, kojim je Savezna Vlada, između ostaloga, uredila postupanje ovih ministarstava pri izradi nacrt zakona i drugih propisa.<sup>33</sup> Sukladno ovom Poslovníku, Ured saveznog kancelara obavještava se o izradi novog zakona te upućuje u svaku fazu postupka njegove izrade. Poslovnik zahtijeva da se prije početka izrade zakona konzultiraju savezne države te lokalne jedinice, kada god se prijedlogom zakona zadire u njihove interese.<sup>34</sup> Prije upućivanja prijedloga zakona na usvajanje Saveznoj vladi, u njegovu izradu treba uključiti savezna ministarstva na čije će resore takav zakon utjecati i Nacionalno regulatorno kontrolno vijeće.<sup>35</sup> Njime je,

32 Savezno ministarstvo pravosuđa središnje je tijelo Vlade Savezne Republike Njemačke zaduženo za usklađivanje novih zakona s važećima. Njegova je zadaća utvrditi ispunjavaju li nacrti zakona i statutarne akata, koje su predložila savezna ministarstva propisane pretpostavke te savjetovati ministarstva tijekom njihove pripreme. Vidi više OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010* (Paris: OECD Publishing, 2010.), 96.

33 O drugim propisima u Njemačkoj više vidi u Theodora Ziamou, „Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg Journal of International Law (HJIL)* 60, (2000): 45-48.

34 Lokalna samouprava u Njemačkoj organizirana je u dva stupnja. Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine, a drugostupanjske samoupravne jedinice su okruzi. Vidi više Gordana Marčetić i Teo Giljević, „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10, br. 1 (2010): 68-72.

35 Nacionalno regulatorno kontrolno vijeće neovisno je tijelo utemeljeno 2006., u cilju savjetovanja i pružanja potpore Saveznoj vladi tijekom provedbe vladinih programa. Vijeće je uključeno u izradu svakog nacrt vladinog propisa te razmatra procjene ministarstava o utjecaju propisa na građane, poslovni sektor i tijela javne vlasti. Vidi više: *Nationaler Normenkontrollrat*, pristup

ujedno, utvrđena uloga Saveznog ministarstva pravosuđa te saveznih država, lokalne samouprave i šire javnosti, u postupku izrade zakona. Nadalje, uređen je postupak izrade i sklapanja međunarodnih ugovora, postupak njihove ratifikacije i postupak provedbe akata Europske unije. Još sadrži odredbe o izradi obrazloženja propisa i procjeni učinka, uređuje objavu i stupanje propisa na snagu, praćenje njihove primjene te ispravljanje pogrešaka.<sup>36</sup> U pogledu tehnike izrade propisa, sadrži samo nekoliko odredbi o strukturi i jeziku te upućuje na primjenu Priručnika o izradi nacrt propisa kojim je tehnika izrade propisa detaljno razrađena.<sup>37</sup>

Priručnik o izradi nacrt propisa donijelo je Savezno ministarstvo pravosuđa. On detaljno upućuje redaktora na tehniku izrade nacrt zakona, kako bi bio dobro strukturiran te imao jasno i razumljivo značenje.<sup>38</sup> Priručnik upućuje na radnje koje je nužno poduzeti u postupku izrade zakona. Upozorava na važnost izbjegavanja prekomjerne regulacije i nužnost vođenja računa o ustavnosti zakona. Upućuje na pomoćna sredstva koja treba koristiti pri izradi zakona, poput pravnih baza podataka i elektroničkih alata za jednostavnu i brzu pretragu zakonodavstva, sudske i upravne prakse. Ujedno, sadrži kontrolni popis pitanja koji pomaže pri izradi nacrt zakona te utvrđuje ulogu Saveznoga ministarstva pravosuđa u postupku izrade zakona. Priručnik, nadalje, sadrži opće preporuke koje redaktor treba slijediti pri izradi teksta zakona. One se posebno odnose na korištenje pravne i druge terminologije, stil pisanja i gramatiku, korištenje rodnihih pojmova, pisanje kratica, datuma i rokova, označavanje pravnih subjekata, citiranje i upućivanje na druge propise. U njemu su posebno istaknute osobitosti prava Europske unije, s naglaskom na usvajanje i implementaciju sekundarnog prava u nacionalno zakonodavstvo. Također je usmjeren i na odredbe o strukturi, sadržaju i obliku zakonskoga teksta. Posebna je pozornost usmjerena na pridavanje naslova zakonu, dopuštenost zakonskog ograničavanja ustavnih prava, učinak zakona na druge propise, zabranu odstupanja od nekih odredbi saveznih zakona, pisanje izvršnih klauzula i prijelaznih odredbi, određivanje dana stupanja zakona na snagu i sl. Njime je uređena i tehnika pisanja izmjena i dopuna zakona te način izrade pročišćenoga teksta. Jedan se dio Priručnika odnosi na specifičnosti izrade statutarnih akata, kao posebne vrste propisa. On posebno razrađuje pomoć koju je Savezna vlada dužna pružiti parlamentu u postupku donošenja zakona. Konačno, njime se detaljnije upućuje na način objave izmjena i dopuna zakona i statutarnih

15. veljače 2022., <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de>.

36 Vidi poglavlje 6. Zajedničkog poslovnika saveznih ministarstava (njem. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*), pristup 1. ožujka 2022., <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/geschaeftsordnung-bundesministerien/geschaeftsordnung-bundesministerien-node.html#:~:text=Die%20Gemeinsame%20Gesch%C3%A4ftsordnung%20der%20Bundesministerien,und%20mit%20Anderen%20zusammenarbeiten%20sollen>.

37 Poslovník, ujedno, upućuje i na primjenu Smjernica za izradu pravnih i upravnih propisa koje je donijelo Savezno ministarstvo unutarnjih poslova. Paragraf 42. st. 3. i 4. Zajedničkog poslovnika saveznih ministarstava.

38 Trenutačno se primjenjuje treće izdanje Priručnika o izradi nacrt propisa (njem. *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, Bundesministerium der Justiz, Bundesanzeiger, (Jahrgang 60, Ausgegeben am Mittwoch, dem 22. Oktober 2008, Nummer 160a) objavljeno 2008. Pristup 1. ožujka 2022., [https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR\\_node.html](https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR_node.html).

akata u službenim glasilima. Priručniku su priložene smjernice za ratifikaciju i implementiranje međunarodnih ugovora, sankcioniranje propuštanja upravnih tijela postupiti u skladu s njim, obrazac za provjeru potpunosti nacrtu zakona te izvadak iz Zajedničkog praktičnog vodiča Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije za osobe uključene u izradu nacrtu akata unutar institucija Unije. On sadrži opsežne smjernice za izradu propisa, koje su popraćene detaljnim teorijskim objašnjenjima korištenih pojmova i izazovima koji se mogu javiti pri pravnom normiranju. Posebno su vrijedan dio Priručnika primjeri normiranja, a koji su priloženi uz svaku uputu. Bitno je naglasiti kako je izrađen na temelju praktičnih iskustava osoba koje su bile uključene u postupak izrade nacrtu propisa te kako savjetima i uputama čini vrlo korisno pomagalo u praksi.

Radi izrade boljega zakonodavstva, u Njemačkoj se razvijaju i elektronički alati koji bi redatoru trebali olakšati izradu nacrtu propisa te dovesti do njegova kvalitetnijega nomotehničkog oblikovanja. Posebno se mogu izdvojiti dva elektronička alata – Elektronički vodič za izradu zakona i softver *e-Norm*. Elektronički vodič za izradu zakona izradila je Savezna akademija javne uprave koja djeluje u sklopu Saveznog ministarstva unutarnjih poslova. Vodič je razvijen u cilju prevladavanja praktičnih poteškoća pri izradi zakona, koje se javljaju u tijelima savezne uprave, kao što su nedostatan znanje službenika, formuliranje nejasnih odredbi i sl. On prati sve faze u postupku izrade nacrtu zakona, od razmatranja potrebe za normiranjem do usvajanja zakona i njegove objave u službenom glasilu. Uz njega, u Njemačkoj se koristi i program *e-Norm*, koji je razvilo Savezno ministarstvo pravosuđa i koji služi kao dodatak *MS Wordu* s brojnim funkcijama koje trebaju pomoći u izradi nacrtu zakona. Automatskom provjerom strukture i kvalitete dokumenata, ovaj program upozorava na formalne pogreške u nacrtu. Također je povezan sa središnjom bazom saveznoga zakonodavstva *Juris*, a koja uvelike pomaže u ispravnom citiranju zakona. Pored saveznog parlamenta i saveznih ministarstava, ovaj program koriste i ministarstava saveznih država.<sup>39</sup>

Prva pravila izrade boljih propisa u Mađarskoj, pod utjecajem političkih zbivanja i promjene državno-političkog uređenja, počinju se razvijati već krajem osamdesetih godina 20. stoljeća. Godine 1987., donesen je Zakon o zakonodavstvu, koji je s nekoliko vrlo općenitih odredbi utvrdio neke radnje koje je potrebno poduzeti pri izradi zakona te je ovlastio ministra pravosuđa donijeti detaljna pravila kojima će se urediti izrada nacrtu zakona.<sup>40</sup> Na temelju njega iste je godine donesena Uredba o izradi nacrtu zakona. Međutim, kako odredbe o izradi pravnih propisa sadržane u Zakonu i Uredbi, već u vrijeme njihova donošenja nisu odražavale suvremene spoznaje o pravnoj regulaciji, rano se počela zazivati potreba njihove izmjene i osuvremenjivanja. Do ozbiljnije reforme ovih propisa došlo je tek nakon više od 20 godina, tj. 2010., kada je

39 OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, 97 i Priručnik za izradu nacrtu propisa, 25.

40 Ovaj je Zakon obuhvaćao odredbe o područjima koja je ovlašten regulirati isključivo Mađarski nacionalni parlament, pravila o procjeni učinaka zakona, izradi njegova nacrtu te savjetovanju s javnosti. Čl. 62. ovoga Zakona ministar pravosuđa bio je ovlašten donijeti pravila o izradi nacrtu zakona. Tímea Drinóczi, „Quality Drafting – The Case of Hungary“, *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 163.

na snagu stupio novi istoimeni zakon.<sup>41</sup> Njime su definirani temeljni zahtjevi koje je potrebno slijediti pri izradi zakona, propisan je teritorijalni i personalni doseg zakona, njegovo vremensko važenje te izmjene i dopune. U svezi s izradom nacrt zakona posebno je naglašena važnost njegova stručnog sadržaja te usklađenost s pravnim sustavom. Njime se uređuje postupak prethodne i naknadne procjene učinaka zakona te obvezno praćenje njegove provedbe. On utvrđuje obvezu prilaganja obrazloženja uz nacrt zakona te provedbu postupka javnoga savjetovanja. Konačno, sadrži odredbe o proglašavanju i objavi zakona te njegovu stupanju na snagu. Iako ovaj Zakon ne propisuje detaljna nomotehnička pravila, on postavlja osnovne zahtjeve za izradu zakona koji se detaljnije razrađuju Uredbom o izradi nacrt zakona.<sup>42</sup>

Uredba detaljno propisuje postupak izrade nacrt zakona. Njome se definira struktura zakona, s posebnim naglaskom na numeraciju i dodjeljivanje naslova. Naglašava kako nacrt zakona treba formulirati u skladu s pravilima mađarskog jezika, na način da su odredbe sažete, jasne i nedvosmislene. S tim ciljem propisuje opća pravila kojih se treba pridržavati, poput pravila o korištenju jezika, stilu pisanja, naslovljavanju zakona, upućivanju na druge propise i sl. Posebnu pozornost posvećuje važenju zakona, pravilima njegova tumačenja, pisanju izvršnih klauzula, stupanju zakona na snagu, usklađivanju s pravom Europske unije itd. Uređuje i dodatke, tj. priloge zakonu te pravila izmjene i prestanka važenja zakona. Konačno, Uredbi je priložen obrazac koji redктору treba pomoći pri izradi nacrt zakona. Dakle, Zakon o zakonodavstvu postavlja tek okvirna pravila koja čine temelj za donošenje detaljnijih tehničkih pravila sadržanih u opširnoj Uredbi o izradi nacrt zakona.

Kvaliteti izrade propisa dugo se godina posvećuje pažnja i u Sloveniji. U ovoj državi postupak izrade zakona uređen je Poslovníkom Državnog zbora Republike Slovenije, a postupak izrade vladinih uredbi i pravilnika koje donose ministarstva Poslovníkom Vlade Republike Slovenije. Poslovník Državnog zbora samo načelno određuje strukturu zakona propisujući kako se sastoji od naslova, uvoda, normativnog dijela i obrazloženja. Njime je detaljnije propisan samo sadržaj uvoda zakona i način korištenja rodnihi pojmovi. Poslovník Vlade određuje kako propis treba biti izrađen u skladu s jezičnim i nomotehničkim pravilima, uređuje sastavne dijelove nacrt uredbe i drugih vladinihi akata te akata ministarstava, sadržaj obrazloženja te postupak javnoga savjetovanja i međusobne koordinacije ministarstava.<sup>43</sup> Politika „bolje regulacije“ u ovoj državi dodatno je osnažena Rezolucijom o normativnim aktivnostima, koju je 2009. usvojio Državni zbor Slovenije. Ova Rezolucija postavlja opće zahtjeve i upute za izradu kvalitetnih propisa, navodi načela kojima se treba voditi pri izradi nacrt propisa te upućuje na obveznost poštivanja nomotehničkih pravila. Stavljá naglasak na važnost dostatnoga broja državnih službenika s odgovarajućom naobrazbom, dodatnim stručnim znanjem i iskustvom za rad zaposlenih u javnoj upravi. Spominje kako bi visokoškolske ustanove u studijskim programima trebale posvetiti veću

41 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

42 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről.

43 Čl. 115. Poslovníka Državnega zbora, Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečišćeno besedilo, 105/10., 80/13., 38/17., 46/20., 105/21. – odl. US in 111/21. te članci 8. do 10. Poslovníka 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., 114/21.

pozornost pitanjima izrade propisa. Konačno, osobito ističe važnost te uređuje sudjelovanje stručne i druge zainteresirane javnosti u postupku izrade i donošenja propisa te prethodnu i naknadnu procjenu njihova učinka.<sup>44</sup>

Rezolucija je detaljnije razrađena Nomotehničkim smjernicama, koje je izradio Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Slovenije i koje sadrže opširne i precizne upute o izradi propisa.<sup>45</sup> One utvrđuju metode normiranja, strukturu i oblik propisa te jezični izričaj koje je potrebno koristiti pri izradi nacрта. Obuhvaćaju pravila o upućivanju na odredbe istog ili drugog propisa, pravila o važenju propisa i njegovim izmjenama i dopunama, pravila o dopuštenosti retroaktivnoga učinka, autentičnom tumačenju, izradi pročišćenog teksta te ispravku propisa. Zasebno uređuju pravila izrade podzakonskih propisa koje donose Vlada i ministarstva te općih akata jedinica lokalne samouprave<sup>46</sup> i pravnih osoba s javnim ovlastima. Smjernice uređuju i posebnosti provedbe i implementiranja pravnih akata Europske unije, s posebnim naglaskom na pravila preuzimanja direktiva. One sadrže primjere normativnih formulacija, poput obvezujućih i ovlašćujućih odredbi, propisivanja iznimaka od općeg pravila, pokrata, pisanja rodnih pojmova, datuma, brojeva, novčanih iznosa itd. Slično kao i njemački Priručnik o izradi nacрта zakona, i ove Smjernice sadrže upute za pisanje nacрта propisa, popraćene teorijskim objašnjenjima i praktičnim primjerima. Iako imaju važnu ulogu u ujednačavanju kvalitete i standardiziranju pravila za izradu nacрта propisa, one nisu pravno obvezujuće. Unatoč odredbama sadržanim u poslovniciima Državnoga zbora i Vlade, upravo Rezolucija i Smjernice postavljaju temeljna načela i pravila ključna za ostvarivanje ciljeva politike „bolje regulacije“ u Sloveniji.<sup>47</sup>

44 Rezolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, br. 95/09.

45 Ured za zakonodavstvo stručna je služba Vlade Republike Slovenije odgovorna za ustavnost i zakonitost propisa te njihovu internu usklađenosti i usklađenost s pravnim sustavom Europske unije. Ovaj Ured vodi računa da su propisi pripremljeni u skladu s nomotehničkim pravilima, razumljivi adresatima i provedivi u praksi. Ispituje pravnu kvalitetu prijedloga zakona te daje mišljenje o tim prijedlozima. Ured, također, prati usporednu analizu pravila za donošenje propisa te obavlja druge zadaće koje se odnose na izradu propisa. Vidi više na *GOV.SI Portal*, pristup 1. ožujka 2022., <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/sluzba-vlade-za-zakonodajo/o-sluzbi-vlade-rs-za-zakonodajo/>. Prve Nomotehničke smjernice donesene su još 2004., tj. pet godina prije donošenja Rezolucije. Izmijenjene su 2008., a danas je na snazi verzija iz 2018. *Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo*, pristup 1. ožujka 2022., [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne\\_smernice-2018.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf).

46 U Sloveniji postoji jednostupanjski sustav lokalne samouprave koji čine općine i gradske općine. Daria Dubajić, „Reforma lokalne samouprave i decentralizacija u Sloveniji“, u: *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić (Zagreb: Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2013.), 301.

47 Polonca Kovač i Katerina Fabrizioo, „Legislation in Slovenia“, u: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (Oxford: Hart Publishing, 2020.), 443-444.

#### 4. ZAKLJUČAK

Svaka moderna država nastoji stvoriti kvalitetan pravni okvir, s međusobno usklađenim propisima koji su jasni i razumljivi. Međutim, upravo zbog značajne regulatorne inflacije kojoj svjedočimo od konca devedesetih godina 20. stoljeća, regulatorni okvir u svim europskim državama postaje sve obuhvatniji, neujednačen, a time i teško razumljiv. U propisima se često uočava niz nomotehničkih nedostataka, poput neujednačeno ili pogrešno korištene pravne terminologije, antinomija, pogrešno uređenih pravnih instituta, koje uvelike otežavaju tumačenje i ujednačenu primjenu prava.

Upravo radi izbjegavanja takvih slučajeva u usporednom pravu redovito se donose posebna pravila za izradu nacrtu propisa. Ona mogu biti sadržana u zakonu, podzakonskom propisu ili aktu *soft law* pravnoga učinka. Najčešće su obuhvaćena u podzakonskim propisima, poput uredbi i poslovnika, a rijetko u zakonima. Njihova detaljna i minuciozna regulacija najčešće se čini pravno neobvezujućim aktima, poput smjernica i priručnika. Bitno je uočiti kako se ova pravila odnose na strukturu i podjelu teksta propisa, jezično izražavanje, formuliranje odredbi, pozivanje na druge propise, izradu izmjena i dopuna propisa, njegovog pročišćenog teksta itd. Ona uobičajeno sadrže specifičnosti implementiranja prava Unije u nacionalni pravni sustav. Nerijetko su popraćena opsežnim komentarima, objašnjenjima te primjerima pravne regulacije, kako bi redaktoru teorijski pojasnila razloge i mehanizme reguliranja te mu praktičnim primjerima olakšala izradu nacrtu propisa. Uz ove upute, države redovito koriste i postupak procjene učinaka propisa te savjetovanje s javnošću, kao dodatne mehanizme unaprjeđenja kvalitete zakonodavstva.

Većina navedenoga već je implementirana u Hrvatskoj. Načelne odredbe usmjerene na izradu zakona i drugih propisa sadržane su u poslovnicima Hrvatskog sabora i Vlade. Detaljnije upute sadržane su u Jedinostvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. Ujedno, Zakonom o pravu na pristup informacijama propisana je obveza provedbe javnog savjetovanja pri izradi i donošenju zakona i drugih propisa, kao i strateških ili planskih dokumenta, kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Konačno, unaprjeđenju kvalitete propisa treba pridonijeti i postupak procjene učinaka propisa koji je uređen posebnim zakonom. Ipak, ovaj pravni okvir nije dostatno pridonio poboljšanju kvalitete hrvatskih propisa, što pokazuju i brojni primjeri iz prakse. Nedostatak normativnog okvira „bolje regulacije“ očito nije razlog tomu. Unatoč nužnosti dorade Jedinostvenih metodološko-nomotehničkih pravila, već i samo njihovo postojanje trebalo bi dovesti do poboljšane kvalitete zakonodavstva. Čini se kako je u Hrvatskoj trenutačno temeljni problem nedostatna upućenost redaktora i druge stručne javnosti u pravila legistike i nomotehnikе te nedosljedna primjena važećega pravnog okvira „bolje regulacije“.

Kako bi se u Hrvatskoj unaprijedila kvaliteta propisa nužno je poduzeti sljedeće korake. Pravila o tehnici izrade i donošenja propisa valjalo bi kodificirati u jednome aktu, koji bi trebao urediti davanje inicijative za reguliranje nekoga pravnog pitanja ili područja, utvrđivanje opsega regulacije, određivanje vrste propisa kojim



će se regulacija provesti i izradu nacrtu propisa. Pri tome, bilo bi korisno propisati strukturu propisa, njegovu podjelu na manje strukturalne dijelove, naslovljavanje, obvezni sadržaj, formuliranje odredbi, izričaj i korištenje terminologije i ostala pitanja relevantna za izradu teksta propisa. Također, njime bi trebalo urediti postupak savjetovanja s javnošću kao i prethodnu i naknadnu procjenu njegova učinka. Takav bi akt mogla donijeti Vlada u obliku uredbe, a radi provedbe politike „bolje regulacije“ na razini države. Bitno je da je takav akt obvezujući za državna tijela koja sudjeluju u izradi zakona i drugih propisa, za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i za pravne osobe koje imaju javnu ovlast, odnosno koje obavljaju javnu službu. Međutim, takav akt ipak bi trebao omogućiti redatoru određenu razinu slobode, ako bi neko novo i bolje rješenje moglo pridonijeti izradi kvalitetnijega propisa. Konačno, bilo bi korisno da se u sklopu Ureda za zakonodavstvo ili ministarstva nadležnog za pravosuđe i upravu izradi priručnik koji bi svojim teorijskim objašnjenjima, naznakom očekivanih izazova i slabosti te obrascima i primjerima reguliranja određenoga pravnog pitanja ili područja bio koristan pri izradi nacrtu propisa te tako redatoru služio kao pomoćno sredstvo.

Međutim, sve ovo neće dovesti do željenog unaprjeđenja kvalitete propisa u Hrvatskoj, ako osobe koje izrađuju nacрте propisa nisu primjereno osposobljene za obavljanje toga posla. Stoga bi trebalo educirati posebno osposobljene redaktore, kojima je temeljni posao izrađivati nacрте propisa i pratiti njihovu provedbu. Te bi osobe trebale biti zaposlenici tijela državne uprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Bilo bi korisno kada bi oni, ujedno, pružali savjete i pomoć u svezi s izradom propisa povezanim pravnim osobama. Kako bi se znanja legistike i nomotehnike što šire diseminirala, sadržaj ovih znanstvenih disciplina trebalo bi uključiti u obvezne kolegije na studijima prava i javne uprave. Time bi se dodatno osnažila svijest o važnosti pravne regulacije i nužnosti postupanja prema pravnim propisima. Konačno, valja naglasiti kako se kvaliteta pravnih propisa, uz poštivanje pravila „bolje regulacije“ ogleda i u usklađenosti sadržaja propisa s etičkim vrijednostima koje oni ozakonjuju. Samo ispravno napisan pravni propis, koji je sadržajno usklađen s načelom pravičnosti, dovest će do „idealne pravde“, kao cilja kojemu svaka moderna država treba težiti.

#### LITERATURA

##### *Knjige i članci:*

1. Aeken Van, Koen. „From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation“. *Legisprudence* 5, br. 1 (2011): 41-68.
2. Noll, Peter. *Gesetzgebungslehre*. Reinbek: Rowohlt, 1973.
3. Barbić, Jakša. „Jezik u propisima“. U: *Jezik u pravu*, ur. Jakša Barbić, 49-77. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2013.
4. Borković, Ivo. *Nomotehnika*. Split: Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, 1996.
5. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. VII. izmijenjeno i dopunjeno izd. Zagreb: Narodne novine, 2002.

6. Božić, Katja. „Nomotehnika – med tehniko in občutkom“. *Pravni letopis 2012*, Inštitut za primerjalno pravo br. 1 (2012): 203-212.
7. Cormacain, Ronan. „Legislation, Legislative Drafting and the Rule of Law“. *The Theory and practice of legislation* 5, br. 2 (2017): 115-135.
8. Cyril Wojciech. „Lawmaking: Between Discourse and Legal Text“. U: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ed. Luc J. Wintgens, 43-54. Cornwall: Ashgate, 2007.
9. Dubajjić, Daria. „Reforma lokalne samouprave i decentralizacija u Sloveniji“. U: *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić, 301-324. Zagreb: Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2013.
10. Drinóczi, Tímea. „Quality Drafting—The Case of Hungary“. *Legisprudence* 4, br. 2 (2010): 157-170.
11. Đerđa, Dario. „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 113-145.
12. Đerđa, Dario i Teodor Antić. „Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 93-130.
13. Ivančević, Velimir. *Nomotehnika: ogledi*. Zagreb: Narodne novine, 1988.
14. Karpen, Ulrich. „Instructions for Law Drafting“. *Jura, A Pecsí Tudományegyetem Allam-es Jogtudományi Karanak tudományos lapja* 19, br. 2 (2013): 74-83.
15. Kirk, Maurice B. „Legal drafting: Some Elements of Technique“. *Texas Tech Law Review* 4., br. 2 (1973/74): 297-316.
16. Kordela, Marzena. „The Principle of Legal Certainty as a Fundamental Element of the Formal Concept of the Rule of Law“. *Revue du notariat* 110, br. 2 (2008): 587-605.
17. Kovač, Polonca i Katerina Fabrizio. „Legislation in Slovenia“. U: *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, eds. Ulrich Karpen i Helen Xanthaki, 432-451. Oxford: Hart Publishing, 2020.
18. Livaja, Anamarija i Ivan Milotić. *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*. Zagreb: RRiF, 2015.
19. Marčetić, Gordana i Teo Giljević. „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10, br. 1 (2010): 67-78.
20. Milotić, Ivan i Domagoj Peranić. *Nomotehnika: Izrada općih akata s praktičnim primjerima*. Zagreb: RRiF, 2015.
21. Mousmouti, Maria. „Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible?“. *The Theory and Practice of Legislation* 2, br. 3 (2014): 309-327.
22. Musa, Anamarija. „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 6, br. 1 (2015): 3-40.
23. OECD. *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing, 2019.
24. OECD. *Better Regulation in Europe: Germany 2010*. Paris: OECD Publishing, 2010.
25. Pogarčić, Zdenka. „Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta“. *Porezni vjesnik* 24, br. 12 (2015): 43-48.
26. Samuels, Alec. „Improving the Quality of Legislation“. *Anglo-American Law Review* 3, br. 4 (1974): 523-544.
27. Vuković, Mihajlo i Đuro Vuković. *Znanost o izradi pravnih propisa – nomotehnika*. Zagreb: Informator, 1997.
28. Vukšić, Zdravko. „Jedinstvena pravila za izradu propisa“. *Porezni vjesnik* 25, br. 11 (2016): 45-59.
29. 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. Heidelberg: Springer, 2013.

30. 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, 9-39. Portland: Hart Publishing, 2002.
31. Wintgens, Luc J. „Rationality in Legislation – Legal Theory as Legisprudence: An Introduction“. U: *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation: Proceedings of the Fourth Benelux–Scandinavian Symposium on Legal Theory*, ed. Luc J. Wintgens, 1-7. Portland: Hart Publishing, 2002.
32. Ziamou, Theodora. „Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems“. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg Journal of International Law (HJIL)* 60, (2000): 41-101.

*Pravni propisi:*

1. 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2. 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
3. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*. Pristup 1. ožujka 2022., <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/geschaeftsordnung-bundesministerien/geschaeftsordnung-bundesministerien-node.html#:~:text=Die%20Gemeinsame%20Gesch%C3%A4ftsordnung%20der%20Bundesministerien,und%20mit%20Anderen%20zusammenarbeiten%20sollen.>
4. Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, Bundesministerium der Justiz, Bundesanzeiger, Jahrgang 60, Ausgegeben am Mittwoch, dem 22. Oktober 2008, Nummer 160a. Pristup 1. ožujka 2022., [https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR\\_node.html](https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR_node.html).
5. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 74/15.
6. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, br. 140/09.
7. Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, pristup 1. ožujka 2022., [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne\\_smernice-2018.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf).
8. Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, Narodne novine, br. 44/17.
9. Poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 92/07. – uradno prečišćeno besidilo, 105/10., 80/13., 38/17., 46/20., 105/21. – odl. US in 111/21.
10. Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20.
11. Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 154/11., 121/12., 7/13., 61/15., 99/16., 57/17., 87/19., 88/20.
12. 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., 114/21.
13. Resolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, br. 95/09.
14. Uredba o Uredu za zakonodavstvo, Narodne novine, br. 63/19.
15. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 76/10., 85/10., 5/14.
16. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13.
17. 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., 144/12., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.

18. Zakon o ljekarništvu, Narodne novine, br. 121/03., 142/06., 35/08., 117/08.
19. Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, Narodne novine, br. 138/21.
20. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
21. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15.
22. Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/17.
23. Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 90/11.
24. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19.
25. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.
26. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18.
27. Zakon o vodama, Narodne novine, br. 66/19.

**Dario Đerda\***  
**Paula Šamanić\*\***

Summary

## **RULES OF LEGISLATIVE DRAFTING IN CROATIAN AND COMPARATIVE LAW**

This paper evaluates purposefulness of the rules of legislative drafting in Croatia. In the light of this aim, these rules and their implementation in the Croatian legal system are first considered. Attention is drawn to the frequent insufficiencies of the legislation and, in order to conclude if the existing rules are adequate, the mechanisms for “better regulation” in comparative law are analysed. Finally, in the conclusion, the authors highlight necessary steps Croatia should take in order to improve the drafting technique.

**Keywords:** *better regulation; legistics; nomotechnics; Croatia.*

---

\* Dario Đerda, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; dario.derda@pravri.uniri.hr ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

\*\* Paula Šamanić, mag. iur., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; psamanic@pravri.uniri.hr ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3826-8753>.