

# *Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne) donošenja uredbi za izvršenje zakona*

*Jasmina Džinić\**

UDK 35.072.2  
35.072.2:343.352>(497.5)  
Izvorni znanstveni rad / original scientific paper  
Primljeno / received: 30. 3. 2011.  
Prihvaćeno / accepted: 30. 8. 2011.

Od 1970-ih u okviru nastojanja za ostvarenjem mjera novog javnog menadžmenta započinju nastojanja za deregulacijom. Doktrina dobrog upravljanja, koju osobito zagovara Europska unija, na temelju loših iskustava s učincima deregulacije, favorizira bolju regulaciju, odnosno pametnu regulaciju. Pametna je ona regulacija koja je primjerena situaciji i dovoljno ekonomična u provedbi. Europska unija, ali i OECD nastoje postaviti standarde za unapređenje oblikovanja propisa. Susjedna Slovenija već duže vrijeme nastoji oko regulacijske reforme i unapređenja regulacijske prakse. Empirijsko i pravno istraživanje provedeno u Hrvatskoj pokazalo je da Vlada u iznimno velikom postotku kasni u donošenju uredbi za izvršenje zakona, ili te uredbe čak i ne donosi. Analiziraju se potreba, mehanizmi i okvi-

---

\* Jasmina Džinić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*, email: jasmina.dzinic@gmail.com)

ri režima odgovornosti Vlade za to. Jedna je od mogućih pretpostavki za objašnjenje takve prakse u prikrivenoj politici deregulacije, budući da Vlada sama predlaže donošenje određenih zakona, kao i njihov sadržaj, i tako sama sebi, doduše posredno, određuje regulacijske obveze. Ističe se potreba daljnjeg istraživanja te prakse radi utvrđivanja razloga nesavjesnog regulacijskog djelovanja Vlade. Mogući su i drugi uzroci. Posebno se ističe nemogućnost jasnog razgraničenja zakonodavne materije od one koja se povjerava raznim regulacijskim tijelima. Umjesto jednostranih poziva na deregulaciju, primjerenije je traženje novih regulacijskih mehanizama.

*Ključne riječi:* regulacijska tijela – Hrvatska, regulacija, deregulacija, ponovna regulacija, regulacijske agencije, zakon, uredba za izvršenje zakona, podzakonski propisi, oblikovanje propisa

## 1. Uvod

Djelatnost regulacije pravnim normama obilježje je institucije države od samih početaka njezina nastanka (Pusić, 1989: 307). Od tog vremena shvaćanja o ulozi države ciklično su se mijenjala (u smislu veće i manje dominacije u odnosu prema okolini), a njezina struktura diferencirala. To je, između ostalog, dovelo i do strukturne diferencijacije regulativnih organizacija pri čemu zadatke regulacije preuzimaju i organizacije koje nisu neposredno povezane s državno-političkom sferom (Pusić, 1989: 230). Država obnaša regulacijsku funkciju i nakon prijelaza s monarhove vladavine na vlast koja izvire iz naroda, ali ovaj put to čini putem nosioca podijeljenih funkcija jedinstvene vlasti. U takvom sustavu normativne regulacije uspostavlja se hijerarhija pravnih normi te sustav *provjera i ravnoteža* između pojedinih vršitelja državne vlasti. U radu se analiziraju regulacijske reforme u europskim zemljama započete 1970-ih na koje su utjecale i dvije dominantne upravljačke doktrine, doktrina novog javnog menadžmenta te dobre vladavine.

Nakon postavljanja tematskog okvira rada, analiziraju se regulacijske reforme u Sloveniji, koja s Hrvatskom dijeli sličnu povijest, ali je ujedno i jedina država s područja bivše Jugoslavije koja je članica Europske unije (EU). Nastojat će se utvrditi koje su mjere radi podizanja kvalitete re-

gulacije poduzete u toj zemlji i je li ona primjer koji bi Hrvatska trebala slijediti.

Središnji je dio rada analiza uloge Vlade u regulaciji društvenih odnosa, posebno putem uredbi za izvršenje zakona, ograničenja u okviru kojih se pritom dužna kretati te sankcije za prekoračenje takvih ograničenja. Polazna je ideja da je zakonodavac taj koji određuje granice izvršnom tijelu da svojim aktima uređuje društvene odnose, pri čemu se posebno nastoji upozoriti na važnost jasnoće razgraničenja materije koja se uređuje zakonima, s jedne strane, i podzakonskim aktima, s druge, te međusobne kontrole pojedinih vršitelja vlasti. Nadalje, analizira se poštovanje rokova za donošenje uredbi za izvršenje zakona koje hrvatski zakonodavac postavlja Vladi, mehanizmi odgovornosti za eventualna kašnjenja u donošenju propisa te učestalost i učinkovitost njihove primjene s posebnom problematizacijom parlamentarnog sustava vlasti koji je u Hrvatskoj uveden ustavnim promjenama 2000. Analiza se provodi u kontekstu ulaska Hrvatske u EU.

## 2. Utjecaj suvremenih upravljačkih doktrina na regulacijske reforme

Iako se izrazu »regulacija« pridaje niz različitih značenja (Baldwin et al., 1998, prema: Jordana i Levi-Faur, 2004: 3–4; Ogus, 2004: 1), u radu se polazi od Pusićeve definicije regulacije kao »djelatnosti sistematskog legitirnog utjecaja na ponašanje ljudi prema prethodno postavljenim kriterijima« (Pusić, 1989: 149). Pritom su u središtu pozornosti sustav normativnog reguliranja, odnosno njegovi dijelovi, te država kao regulativna institucija (više u: Pusić, 1989).

Među glavnim razlozima za intervenciju regulacijom ističe se ispravljanje nesavršenosti djelovanja tržišta kao regulacijskog mehanizma (Majone, 1996: 28). Naime, suprotno stajalištu da slobodno tržište vodi efikasnoj alokaciji resursa, pokazalo se da je radi prevladavanja neuspjeha tržišta (*market failures*) i zaštite javnog interesa potrebno primijeniti niz instrumenata regulacije koji se međusobno razlikuju po stupnju državne intervencije u određenom području (Hertog, 1999; Majone, 1996). Međutim, metode i instrumenti regulacije mijenjaju se tijekom vremena u smjeru primjene »mekših« oblika regulacije, što se očituje kroz promijenjenu ulogu države koja se više ne sastoji u izravnom pružanju dobara i usluga,

nego u promatranju poštovanja utvrđenih pravila igre na slobodnom tržištu (Pusić, 1989: 348; Majone, 1996: 54).<sup>1</sup>

Poslijeratno razdoblje u Europi obilježeno je razvojem države blagostanja, s mjerama državne intervencije u djelovanje tržišta i nacionalizacijom ključnih sektora ekonomije. Tijekom 1970-ih snažno raste nezaposlenost i inflacija te se govori o neuspjehu javnog sektora (*public sector failure*) (Majone, 1996: 1). U novoj situaciji, birači zapadnoeuropskih zemalja svoje povjerenje daju političarima koji zagovaraju provođenje privatizacije, liberalizacije i deregulacije te najavljuju reforme javne uprave utemeljene na doktrini novog javnog menadžmenta (NJM). Slijedom logike poslovanja u privatnom sektoru, naglašeno je nastojanje da se smanji broj i opseg propisa kojima se država upleće u funkcioniranje privatnog sektora i proširi područje za djelovanje zakona tržišta.<sup>2</sup> Deregulacija na normativnoj razini bila je dio liberalizacije, glavnog cilja reformi javne uprave s kraja 1980-ih koja je posebno zahvatila zemlje članice Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD; Kovač i Francelj, 2008: 94).

Tijekom 1990-ih tendencija je k promjenama nekih od glavnih obilježja NJM-a, a primjećuje se i potpuno zakazivanje nekih, njemu svojstvenih, trendova. Upravo je deregulacija jedna od glavnih komponenti NJM-a za koju ni glavni zagovornici te doktrine više ne smatraju da može značajnije pridonijeti efektivnosti i efikasnosti (Dunleavy et al., 2006: 471). Paradoksalno, proces deregulacije bio je popraćen procesom re-regulacije, odnosno ponovnog snaženja regulacije, primjerice zbog potrebe osiguranja *fair* uvjeta na slobodnom tržištu nakon privatizacije jakih industrijskih sektora ili, pak, zbog prenošenja regulacijskih ovlasti s nacionalnih vlasti na Europsku uniju (Majone, 1996: 2; Vogel, 1996; Jordana i Levi-Faur, 2004).<sup>3</sup> U tom smislu govori se o regulacijskoj državi koja se manifestirala kroz ekspanziju broja regulacijskih agencija, opsega regulacije i njihovih *policy* kapaciteta (Majone 1994; Moran, 2002; Loughlin i Scott 1997; McGowan

<sup>1</sup> Pusić (1989: 348–349) ističe da tijekom društvenog razvoja dolazi do diferencijacije u metodama regulacije te premještanja težišta s tradicionalnih metoda na nove oblike regulacije. Iako se donošenje pravnih propisa često smatra glavnim oblikom regulacije, ne treba ga uzimati i isključivim oblikom s obzirom na mogućnost indirektno regulacije, situacijske regulacije, samoregulacije te drugih oblika regulacije (više u: Majone, 1996: 23–27; Pusić, 1989: 348).

<sup>2</sup> O osnovnim idejama, mjerama i učincima menadžerskih reformi: Koprić i Marčetić, 2000: 44–59; Pusić, 2002.

<sup>3</sup> O promjenama u odnosu regulacije i tržišnog natjecanja od kraja 1970-ih: Jordana i Levi-Faur, 2004: 6–8.

i Wallace 1996, prema: Levi-Faur, 2010: 18).<sup>4</sup> Budući da se uvidjelo da je određeni stupanj regulacije nuždan radi zaštite javnog interesa i potrošača (Baldwin, 2004: 13), a da klasična metoda regulacije komandom i kontrolom dovodi do niza loših učinaka, počinju se primjenjivati novi, blaži regulacijski instrumenti te je izražena potreba za *boljom* regulacijom (*better regulation*).

EU od 2000. poduzima inicijative<sup>5</sup> utemeljene na ideji bolje regulacije smatrajući ih prikladnima za ostvarivanje ciljeva utvrđenih u Lisabonskom ugovoru i načela promoviranih kroz doktrinu dobre vladavine (*good governance*)<sup>6</sup> koja se kao temelj upravnih reformi javlja nakon što su na vidjelo isplivali negativni učinci reformi utemeljenih na doktrini NJM-a.<sup>7</sup> Općenito, bolja regulacija proces je usmjeren podizanju kvalitete propisa i smanjenju prepreka za nositelje određenih interesa (Hardacre, 2008: 5). Međutim, nedovoljno određenje koristi koju on pruža te jaz između velikih očekivanja građana i poslovnih subjekata, s jedne strane, i njihova obavješćivanja o postojećim prednostima bolje regulacije, s druge (Harda-

---

<sup>4</sup> »U svom najjasnijem obliku termin 'regulacijska država' sugerira stavljanje naglaska modernih država na upotrebu autoriteta, pravila i uspostavljanje standarda, djelomično odstupajući od ranijeg naglaska na javnom vlasništvu, javnim potporama i izravnom pružanju usluga« (Hood i dr., 1999: 3, prema: Levi-Faur, 2010: 18).

<sup>5</sup> Europska komisija (EK) donijela je tijekom 2000-ih niz dokumenata koji se odnose na unapređenje regulacije. Tako, primjerice, Bijela knjiga o europskoj vladavini kao jedan od prijedloga za reformu europske vladavine navodi upravo bolju regulaciju i ključne faktore za njezino postizanje (EK, 2001: 20–23). Radi ostvarenja »ekonomskog rasta i zaposlenosti«, strateškog cilja Lisabonske strategije, donesen je poseban dokument o boljoj regulaciji koja bi tome pogodovala (*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, Commission Communication, 16. 3. 2005., COM(2005)97 final). S istim ciljem donesena je i sveobuhvatna strategija (*A strategic review of Better Regulation in the European Union*, Commission Communication, 14. 11. 2006., COM(2006)689 final) koja se temelji na tri načela: 1. promicanje oblikovanja i primjene boljih regulacijskih instrumenata na razini EU, osobito pojednostavnjenje, smanjenje administrativnih prepreka i procjena učinaka; 2. suradnja s državama članicama radi osiguranja dosljedne primjene načela bolje regulacije u čitavoj EU i od svih regulatora; 3. obnova konstruktivnog dijaloga među dionicima i regulatorima u EU i na nacionalnoj razini ([http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm#\\_br](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm#_br)).

<sup>6</sup> Bijela knjiga o europskoj vladavini (*European Governance – White Paper*) navodi pet načela na kojima se temelji dobra vladavina: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, djelotvornost i usklađenost. Primjena navedenih načela ujedno dovodi do jačanja načela razmjernosti i supsidijarnosti (EK, 2001: 10).

<sup>7</sup> Kao loši učinci koje su proizvele minimizirajuće i tržišne reforme najčešće se ističu zamučivanje linija političke odgovornosti, loši kontakti s javnošću, smanjenje transparentnosti, korupcija, novi troškovi, ponovno snaženje regulacije, zanemarivanje prava građana i dr. (Koprić, 2004: 596).

cre, 2008: 9), navode na potrebu jačanja načela otvorenosti kao jednog od temelja za provedbu promjena istaknutih u Bijeloj knjizi.

Međutim, tijekom posljednja dva desetljeća ideja i praksa deregulacije nije sasvim napuštena, što je među važnim uzrocima globalne financijske krize 2008. Odbacivanje ideje o ograničenoj ulozi države i redefiniranje njezine uloge u promijenjenom ekonomskom okruženju koje je uslijedilo (Metcalf, 2010: 1; Fábíán, 2010: 54) upućuje na mogući trend snaženja regulacije koji se može očekivati u narednim godinama (Levi-Faur, 2010: 3). Na razini EU prihvaćeno je stajalište da regulaciju treba unaprijediti tako da ona postane pametna (*smart regulation*), u smislu regulacije koja se koristi samo gdje je to potrebno i uz minimalne troškove.<sup>8</sup>

Interes za pitanja regulacije ne jenjava. Pritom se postavlja pitanje koja sve područja društvenih odnosa i u kojoj mjeri treba regulirati, na koji način i na temelju kakve procedure te kome uopće prepustiti djelatnost regulacije. S obzirom na proliferaciju pravnih propisa do koje je došlo u zadnjih 30-ak godina (Kagan, 1995), vidi se da promotori pametne regulacije ne zagovaraju deregulaciju pod svaku cijenu, nego pojednostavnjenje, a time i smanjenje troškova do kojih pretjerana regulacija dovodi. Svakako se toj ekonomskoj vrijednosti mora pridodati zahtjev za ostvarenjem načela dobre vladavine utvrđenih u Bijeloj knjizi EU koja su pretežno demokratsko-političke naravi. Pritom bi zahtjev za boljom i pametnom regulacijom morao biti popraćen snažnim mehanizmima odgovornosti svih onih koji su legitimirani provoditi djelatnost regulacije.

Regulacija nije funkcija isključivo rezervirana za zakonodavno tijelo, nego se može povjeriti i tijelima izvršne vlasti, državne uprave, regulacijskim agencijama, lokalnim jedinicama, pa čak i udrugama građana.<sup>9</sup> S obzirom na velik broj regulacijskih tijela i mehanizama regulacije, predmet ovog rada samo su neka pitanja regulacijske intervencije, i to one koja ne dolazi od zakonodavca, već od vlade kao tijela izvršne vlasti, pa i to putem uredba za izvršenje zakona, jednog od instrumenata regulacije.

<sup>8</sup> Takva regulacija obuhvaća sve faze razvoja neke javne politike (od oblikovanja propisa, njegove provedbe, do vrednovanja i revizije), predstavlja podijeljenu odgovornost EU i država članica te u njoj sudjeluju svi interesenti kojih se ona najviše tiče (EK, 2010). Govori se o novom tipu regulacijske države, pametnoj regulacijskoj državi (*smart regulatory state*), državi koja među nizom različitih instrumenata regulacije inteligentno odabire onu kombinaciju koja odgovara okolnostima slučaja (Moran, 2003: 21–26; isto Gunningham et al., 1998).

<sup>9</sup> Postavlja se, međutim, pitanje je li takva decentralizacija uvijek opravdana, kako odrediti područja regulacije koja će se decentralizirati te kome će se regulacija prepustiti.

### 3. Regulacijska reforma u Sloveniji

O problematici kvalitete regulacije u Hrvatskoj ne može se govoriti izvan konteksta europskih integracija.<sup>10</sup> Nakon raspada Jugoslavije (SFRJ) nove su samostalne države započele mukotrpní tranzicijski proces. U tome je Slovenija uspjela zauzeti čelni položaj te je jedina postala članicom EU. Reforma javne uprave u Sloveniji uvjetovana je smjernicama društvenog i gospodarskog razvoja koje pred nju stavlja članstvo u EU (Kovač i Francelj, 2008: 93). Budući da je Hrvatska zemlja kandidatkinja za ulazak u EU te se i sama nalazi u procesu reforme i potrebne prilagodbe zahtjevima EU, Slovenija je, zbog zajedničke prošlosti i možda ne jednakog, ali sličnog smjera u budućnosti, prikladna zemlja za kraću analizu regulacijske reforme te identificiranje preporuka za preuzimanje dobrih rješenja.

Tranzicija je uključivala i reformu javne uprave, s mnogim preprekama u prvim godinama osamostaljenja (Kovač i Francelj, 2008: 95). Prve su reforme značile izgradnju upravnih institucija i, kasnije, usklađivanje sustava javne uprave s Ustavom. Sredinom 1990-ih glavni ciljevi postaju podizanje učinkovitosti slovenske javne uprave i prilagodba njezinog djelovanja i strukture europskim standardima (Klun i Slabe-Erker, 2009: 535). Godine 1996. prihvaćena je Strategija reforme javne uprave, a godinu dana poslije uspostavljena je organizacijska infrastruktura za njezinu provedbu (Trpin, 2002: 295). Jedan od ključnih ciljeva te reforme bilo je poboljšanje kvalitete te redukcija opsega i troškova pravne regulative (Trpin, 2002: 296, 301). Međutim, reforma nije uspjela, velikim dijelom zbog nedostatka političke potpore i loše ministarske koordinacije (Klun i Slabe-Erker, 2009: 535).

Strategijom za daljnji razvoj slovenskog javnog sektora 2003.–2005. bila je predviđena uspostava javne uprave na načelima doktrine dobre uprave: načelu zakonitosti, pravne sigurnosti i predvidljivosti, političke neutralnosti, orijentacije prema korisnicima, otvorenosti i transparentnosti, kvalitete, efektivnosti i efikasnosti. Slična načela ugrađena su i u Strategiji za razvoj Slovenije za razdoblje do 2013. (Kovač i Francelj, 2008: 101). U obje su strategije prihvaćena i određena načela NJM-a, poput deregulacije i

---

<sup>10</sup> Naime, iako Hrvatska nije članica EU, pravo te organizacije čini dio hrvatskog pravnog poretka i primjenjuje se temeljem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, temeljem harmoniziranog hrvatskog prava te temeljem recepcije prava država članica s kojima Hrvatska dijeli pravno nasljeđe. Ulaskom u EU hrvatske institucije, pravne osobe i građani postat će subjekti prava EU (Čapeta i Rodin, 2010).

liberalizacije tržišta, otvorena financijska tržišta i kompeticija, fleksibilnije tržište rada, decentralizacija i javno-privatna partnerstva i sl.

Vlada je donijela i akcijske planove za uklanjanje administrativnih prepreka 2001. i 2004., međutim, taj cilj nije ostvaren ni nakon ulaska Slovenije u EU u svibnju 2004. Kako je navedeno u Rezoluciji o pravnoj regulaciji koju je 2009. donio Državni zbor (Rezolucija o normativni dejavnosti, Uradni list 95/09),<sup>11</sup> propisi koji su donošeni po brzom postupku bez prethodnog savjetovanja sa stručnjacima i građanima, odnosno onim grupama u društvu na koje bi se buduća regulativa trebala odnositi, rezultirali su nedovoljnim stupnjem pravne sigurnosti i nepovjerenjem u vladavinu prava. Zapaženi su slučajevi pretjerane regulacije, pravnih praznina, djelomične regulacije, primjeri nedosljedne primjene prava te problemi provedbe uzrokovani nedonošenjem ili zakašnjelim donošenjem provedbenih propisa, nepoštovanjem hijerarhije pravnih propisa i mijenjanjem zakonskih odredaba drugim aktima.

Naveden je niz prijedloga za izbjegavanje i rješavanje tih problema. Za problem nedonošenja provedbenih propisa u roku predlaže se istodobna priprema prijedloga zakona i propisa potrebnih za njegovu provedbu te poštovanje propisanih procedura i rokova. Iako se Slovenija još 1997. navodila kao zemlja u kojoj postoji obveza pripreme nacrtu provedbenih propisa prije nego zakon stupi na snagu (OECD, 1997a: 182), očito je da problem odugovlačenja prilikom donošenja propisa potrebnih za izvršenje zakona još uvijek postoji i da same preporuke bez adekvatnih mehanizama odgovornosti teško mogu polučiti željene rezultate.

Vlada je osnovala Ured za zakonodavstvo koji je zadužen za poslove koordinacije među ministarstvima, pripremanja prijedloga propisa te one koji se odnose na transpoziciju prava EU u nacionalni pravni sustav.<sup>12</sup> Ured je 2006. donio Nomotehničke smjernice kojima se uređuje interna struktura te bitni elementi propisa, jezično izražavanje, definicije obveza i njihove iznimke, pravna terminologija, pozivanje na propise, pročišćene tekstove i drugo, sve sa svrhom podizanja kvalitete regulacije.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Rezolucijom su utvrđeni ciljevi pravne regulacije, temelji i načela pripremanja nacrtu propisa, priprema propisa te formulacija i svrha primjene procjene učinaka propisa.

<sup>12</sup> Odluka o organizaciji i poslovima Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Slovenije (Uradni list 139/06).

<sup>13</sup> Izmijenjeno i dopunjeno izdanje Nomotehničkih smjernica na: <http://www.svz.gov.si/>.



U pogledu provedbenih propisa navedeno je da se oni mogu donositi samo ako za to postoji temelj u nekom višem propisu, obično zakonu radi čijeg se izvršenja donose. Bez takvoga propisa oni ne mogu valjano opstati. Istaknuta je važnost pitanja pravnog uređenja ovlasti donošenja provedbenih propisa. Oni se mogu donijeti ili na temelju odgovarajuće izričite zakonske ovlasti ili na temelju opće (ustavne) ovlasti bez posebne ovlasti u zakonu. Iz toga proizlazi da Vlada odnosno ministar može donijeti provedbeni propis kad smatra da je to potrebno, a mora kad je zakon na to izričito obvezuje (Ured za zakonodavstvo, 2008: 129). To je u skladu s izvršnom prirodom funkcije koju ta tijela obnašaju. Međutim, izričita je ovlast za donošenje uredbe nužna ako Vlada njome uređuje *način* ostvarenja prava i obveza državljana i drugih osoba (čl. 21/2. Zakona o Vladi RS, Uradni list 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/2000, 30/01, 52/02, 123/04, 24/05 – pročišćeni tekst). Zanimljiva je mogućnost delegiranja ovlasti uređivanja materije za koju je nadležna Vlada ministrima. Naime, sukladno Zakonu o državnoj upravi (Uradni list 113/05 – pročišćeni tekst, 89/07 – odluka Ustavnog suda, 126/07 – ZUP-E), ministar, između ostalog, donosi i propise za izvršenje provedbenih propisa Vlade i parlamenta. Međutim, takva delegacija ovlasti mora biti izričito predviđena propisom višeg ranga (Ured za zakonodavstvo, 2008: 131).

Ipak, čini se da se u Sloveniji najviše pažnje pridaje smanjenju administrativnih prepreka i troškova do kojih one dovode.<sup>14</sup> Pitanje razgraničenja zakonske materije od one koja se regulira podzakonskim propisima nije u fokusu kad se govori o podizanju kvalitete regulacije, osim u okviru rasprave o načinu transpozicije europskog prava u nacionalni pravni sustav.

Hrvatska ne samo da treba slijediti slovenske preporuke o pripremanju provedbenih propisa nego bi trebala ići i korak dalje te ih doista realizirati. Tijela koja sudjeluju u pripremi propisa trebala bi posvetiti jednaku pažnju svim aspektima podizanja kvalitete regulacije (uključujući i kvalitetu podzakonskih propisa) budući da samo cjelovita regulacijska politika može polučiti željene rezultate.

<sup>14</sup> Počevši od kraja 2005. Vlada za svaku godinu donosi program mjera za smanjenje administrativnih prepreka, a nakon isteka roka za poduzimanje predviđenih mjera analizira se njihova provedba. Konkretni podaci o prihvaćenim mjerama, njihovu ostvarenju i materijalnim uštedama na: <http://www.mju.gov.si>. Osim toga, u ožujku 2009. prihvaćen je, po uzoru na onaj Europske komisije, Vladin program za uklanjanje administrativnih prepreka i smanjenje administrativnih tereta 25% do 2012. nazvan *Administrativni stroški 2012-minus 25%*.

## 4. Uredbe za provedbu zakona

Uredbe, kao opći akti egzekutive,<sup>15</sup> pojavile su se paralelno s odvajanjem izvršne i zakonodavne vlasti. Odnos između tih dviju vlasti uspostavljen je tako da o zakonodavcu ovisi koliko će prostora dati egzekutivi da svojim aktima regulira društvena pitanja. Polazeći od dvaju temeljnih kriterija kategorizacije, kriterija pravne osnove donošenja uredbe i kriterija sadržaja uredbe, odnosno njezina pravnog učinka (Barić, 2009: 46), uredbe vlade mogu se klasificirati na uredbe na osnovi ustavne ovlasti,<sup>16</sup> uredbe na osnovi zakonske ovlasti<sup>17</sup> te uredbe za izvršenje zakona (Odić, 1967: 38).

Budući da je vlada tijelo izvršne vlasti koje čini poveznicu između zakonodavnog tijela i uprave koja neposredno provodi zakone, neki smatraju da ovlast za donošenje uredbama za izvršenje zakona ne mora izričito proizlaziti iz ustava ili zakona (Odić, 1967: 38). Ipak, ustavi i zakoni mnogih zemalja izričito predviđaju takvu mogućnost. Time se, s gledišta pravne sigurnosti, uklanja opasnost od različitih tumačenja i prijepora oko vladine ovlasti. Odredbe kojima se određeno tijelo poziva da donese podzakonski akt izvršne su klauzule. Pritom Ivančević razlikuje obligatorne izvršne klauzule koje stvaraju obvezu za određeno tijelo da donese provedbeni propis budući da je riječ o provedbenom propisu *secundum legem*, bez kojeg je teško ili nemoguće primijeniti višu pravnu normu, od fakultativnih izvršnih klauzula koje ne moraju biti iskorištene (Ivančević, 1983: 92-93). Jasno određivanje opsega i granica ovlasti vlade da donosi podzakonske

<sup>15</sup> Uredbe, pored vlade, može donositi i poglavar države.

<sup>16</sup> Uredbama na temelju neposredne ustavne ovlasti vlada je ovlaštena regulirati pojedina pitanja temeljem samog ustava ne čekajući na ovlast zakonodavnog tijela. Dapače, materija koja je ustavom povjerena uredbama u nekim je državama izuzeta iz zakonodavne nadležnosti parlamenta te takve uredbe zakoni, načelno, ne mogu mijenjati ili ukidati (Barić, 2009: 46). Neovisno o tome je li takva ovlast općenita ili se odnosi na točno određena pitanja, time se vladi daje ovlast obnašanja zakonodavne funkcije što je u suprotnosti s načelom narodnog suvereniteta i općenito načelom demokracije i diobe vlasti te bi ustavotvorac trebao u što manjoj mjeri davati takve ovlasti izvršnom tijelu (Smerdel, Sokol, 2009: 323).

<sup>17</sup> Ustavom se može predvidjeti mogućnost prenošenja zakonodavne funkcije na izvršnu vlast. Riječ je o zakonodavnoj delegaciji ili delegaciji zakonodavne ovlasti. Parlament ovlašćuje vladu da za određeno vrijeme i pod određenim uvjetima uredbama regulira određeno pitanje iz njegova djelokruga, pri čemu vlada ne smije prekoračiti dane joj ovlasti. Pored postavljanja vremenskog ograničenja za donošenje uredbama na temelju zakonodavne delegacije, obveza je vlade da takve akte podnese na odobrenje parlamentu. Odobri li ih parlament, oni postaju zakoni u materijalnom smislu, a u protivnom prestaju važiti (Bačić, 2000: 410). Da bi se očuvalo načelo demokracije, određena su područja rezervirana isključivo za regulaciju zakonodavca (parlamentarni rezervat) odnosno postavlja se zahtjev da budu regulirana isključivo zakonom (zakonski rezervat). Bačić, 2000: 409–414; Barić, 2009.

propise pogoduje većoj transparentnosti njezina djelovanja i omogućuje parlamentu da zahtijeva od vlade izvršavanje tih ovlasti, što naposljetku može voditi k jačanju povjerenja javnosti u ta tijela (OECD, 1997a: 57).

U prilog te vrste uredaba navode se mnogi razlozi. Zbog prirode funkcije koju obavljaju upravna i sudska tijela, ona ne mogu uočiti cjelinu politike primjene zakona te bi samostalna primjena zakona od tih tijela dovela do neujednačenosti u primjeni zakona i stoga do narušavanja pravne sigurnosti građana i djelotvornosti državne vlasti. Svrha je izvršnih tijela da omoguće primjenu zakona njihovom prilagodbom upravnim i sudskim tijelima što se ostvaruje upravo donošenjem uredaba za primjenu ili izvršavanje zakona (Smerdel, Sokol, 2009: 317–318). Nadalje, kad bi sami zakoni sadržavali sve odredbe potrebne za njihovu adekvatnu primjenu, bili bi nepregledni i preopširni, a procedura njihova donošenja nepotrebno bi se odužila. Stoga se reguliranje određenih pitanja načelno prepušta ministrima, vladi odnosno drugim organima da to učine propisima koji su po pravnoj snazi ispod zakona. Postavlja se pitanje razlike između materije koja se uređuje zakonima i one koja se prepušta regulaciji putem podzakonskih propisa, odnosno pitanje njihova razgraničenja. Suprotno stajalištu da se podzakonskim propisima uređuju uglavnom pitanja tehničke naravi (OECD, 1997a: 181), praksa pokazuje da se podzakonskim aktima često reguliraju i pitanja interesne naravi<sup>18</sup> (kao što se i uređenje mnogih tehničkih pitanja ostavlja zakonodavcu), tako da podjela »interesne norme – tehnička pravila« nije kriterij razgraničenja materije na onu koja se uređuje zakonima i onu koja se prepušta podzakonskim propisima.<sup>19</sup> Drugo je pitanje poželjnosti i eventualne prednosti takve podjele.<sup>20</sup>

Uredbe za izvršenje zakona služe isključivo razradi zakonskih odredaba radi omogućavanja ili olakšavanja njihove primjene. Njima se ne smiju stvarati nova načela (Odić, 1967: 38). Po svom sadržaju ne smiju pro-

---

<sup>18</sup> Primjerice, nedvojbeno je da se Uredbom o uvjetima o kupnji obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi (NN 19/11) reguliraju pitanja interesne, a ne tehničke naravi.

<sup>19</sup> Činjenica da se regulacija ostavlja u rukama političkih tijela i ne prepušta se, primjerice, nezavisnim regulacijskim agencijama koje raspolažu stručnim znanjem potrebnim za donošenje sve složenijih pravila, govori u prilog tome da je riječ o pitanjima interesne naravi.

<sup>20</sup> Bijela knjiga kao jedan od sedam faktora o kojima ovisi postizanje poboljšanja kvalitete regulacije navodi odabir pravog instrumenta regulacije. Ističe da bi se zakoni trebali ograničiti na bitne elemente (temeljna prava i obveze, uvjeti za njihovu primjenu), a uređivanje tehničkih detalja prepustiti egzekutivi da to čini putem provedbenih propisa (EK, 2001: 20).

turječiti zakonu. Međutim, ponekad zakoni sa širokim i neodređenim odredbama ostavljaju vladi puno prostora za njihovu razradu. Istraživanje provedeno u određenim zemljama srednje i istočne Europe pokazalo je da se malo pažnje pridaje načelima koja bi trebala slijediti prilikom utvrđivanja koja bi materija trebala biti uređena zakonima, a koja podzakonskim propisima. Osim toga, određivanje svrhe, okolnosti i slučajeva u kojima se donose podzakonski propisi nije pravno uređeno ni razvijeno u praksi (OECD, 1997a: 21). U takvim je situacijama tanka granica između uredaba na temelju zakonske ovlasti i uredaba za izvršenje zakona. Još u fazi izrade nacрта zakona, kad se donese odluka u pogledu materije koja će njime biti uređena, treba imati na umu sadržaj koji će biti obuhvaćen provedbenim propisima. Raspodjela materije između zakona i podzakonskih propisa trebala bi biti rezultat promišljenog planiranja cjelokupnog projekta uređenja određenih društvenih odnosa.

Tu dolazi do izražaja uloga tijela za nomotehničke poslove.<sup>21</sup> Ono bi trebalo voditi jedinstvenu politiku prilikom pregledavanja, odnosno izrade prijedloga akata koje donose druga tijela s obzirom na to da svi nacrti budućih propisa prethodno dolaze njemu na provjeru. Neujednačenost razgraničenja zakonske i ostale materije u različitim područjima upućuje na lošu kvalitetu regulacije i nedostatak kapaciteta centra vlade da utječe na kvalitetu propisa na ujednačen način.

OECD navodi da u slučaju dvojbe treba li se određena materija regulirati zakonom ili podzakonskim propisom prednost treba dati prvome te navodi preporuke za podjelu materije na onu koja bi trebala biti uređena zakonima i onu uređenje koje treba prepustiti podzakonskim aktima. Prema toj preporuci, zakoni bi trebali sadržavati načelna temeljna pravila za ostvarenje nove politike te njezine bitne značajke, posebno:

- materiju koja uključuje važna pitanja politike,
- pitanja koja znatno utječu na prava i obveze pojedinaca,
- značajna kaznena djela i kazne,
- poreze, važne pristojbe i terete,
- postupovna pitanja koja ulaze u bit predmetne zakonodavne sheme,
- izmjene i dopune postojećih zakona.

<sup>21</sup> Primjerice, u Hrvatskoj to je Ured za zakonodavstvo, u Francuskoj Le Conseil d'État, u Irskoj Attorney General Office, u Italiji Dipartimento affari giuridici e legislativi, u Makedoniji Sekretarijat za zakonodavstvo, u Njemačkoj Das Bundesministerium der Justiz.

S druge strane, podzakonski bi propisi trebali biti utemeljeni na politici i načelima utvrđenim u zakonu radi čije se provedbe donose te uređivati pitanja manjeg značenja, odnosno detalje zakonodavne sheme, nadopunjavajući temeljna obilježja zakona i propisujući procedure njihova ostvarenja (OECD, 1997a: 56). No, što znači da je neka materija važna? Riječ je o pitanju subjektivne naravi jer ono što je nekome od krucijalne važnosti drugome možda nije značajno. Stoga je i samo klasificiranje materije na važnu i manje važnu odluka interesne naravi koju, prema tome, donose politički organi, obično zakonodavac.

Pitanje razgraničenja materije postaje još aktualnije s obzirom na skorašnji ulazak Hrvatske u EU. Pristupni pregovori utječu na regulacijsku praksu, a to će biti još izraženije kad Hrvatska postane punopravna članica. Europske uredbe (*Regulations*) primjenjuju se izravno u zemljama članicama, međutim nacionalnim je vlastima prepušten odabir forme i metoda za ostvarenje obveza koje proizlaze iz direktiva (*Directives*).<sup>22</sup> Neke zemlje EU bilježe velik porast upotrebe podzakonskih propisa nauštrb zakona kao instrumenta za transpoziciju direktiva EU u nacionalni pravni sustav. Prednosti takvoga pristupa sastoje se u većoj brzini donošenja podzakonskih propisa te izbjegavanju kasnijih dugotrajnih postupaka radi izmjene već donesenog propisa što omogućuje ranu realizaciju odredaba direktive (OECD, 1997a: 57). I dalje, međutim, ostaje otvoren problem ravnoteže između regulacije od strane zakonodavca i vlade. Nadzor nad pravodobnošću transpozicije europskog zakonodavstva obavlja EK koja u slučaju neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva s europskim poduzima mjere za ispravljanje takvoga stanja koje naposljetku uključuju i prijavu Europskom sudu pravde.<sup>23</sup> Osim toga, u slučaju da država članica nepravilno prenese direktivu ili to uopće ne učini u zadanom roku, na temelju prakse Europskog suda pravde svaka fizička i pravna osoba može se izravno pozvati na direktivu i prava koja iz nje proizlaze (MVPEI, 2005: 18).

Uredbe za izvršenje zakona dijele sudbinu zakona radi čije su primjene donesene. Pravnu snagu mogu dobiti tek zajedno sa zakonom, a prestaju važiti onog časa kad prestaje važiti i zakon (Borković, 2002: 103). Njihovo donošenje pretpostavlja prethodno postojanje zakona radi čije se primjene donose. Razumljivo je da ne mogu stupiti na snagu prije samoga zakona. Međutim, problem koji se može pojaviti jest nemogućnost primjene zakona dok ne bude donesen propis za njegovu provedbu. Od trenutka

<sup>22</sup> Vidi čl. 288. (prijajšnji čl. 249.) Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>23</sup> Vidi čl. 258. (prijajšnji čl. 226.) Ugovora o funkcioniranju EU.

stupanja na snagu zakona, pa do početka realizacije njegovih odredaba može proteći dosta vremena, što ovisi o tome u kojoj se mjeri te odredbe mogu primjenjivati neovisno o postojanju provedbenih propisa te o vremenu koje će proteći do stupanja na snagu potonjih.

Dakle, pored ovlasti da predlaže zakone, vlada često ima mogućnost odlučivati i o tome kad će se zakonske odredbe zapravo početi primjenjivati. Može li se u takvom slučaju govoriti o kvalitetnoj regulaciji određene materije? OECD predlaže standarde postizanja kvalitetne regulacije, i to sustavne standarde (*System Standards*) i standarde za regulacijske instrumente (*Standards for Regulatory Instruments*). Potonji, između ostalog, obuhvaćaju standarde provedbe (*implementation standards*) koji se odnose upravo na izvedivost, odnosno provedivost (*feasibility, enforceability*) propisa (OECD, 1997a: 12). Ako zakon koji je donesen i stupio na snagu nije primjenjiv, ne može se govoriti o kvalitetnom zakonu ni o kvalitetnoj regulaciji. Kvalitetan zakon morao bi sadržavati mehanizme koji omogućuju njegovu primjenu odmah ili u točno određenom vremenu nakon stupanja na snagu. Jedan od takvih mehanizama, koji ne mora uvijek sam po sebi biti djelotvoran, jest i određivanje rokova za donošenje provedbenih propisa.

Često je zakon neprimjenjiv i nakon što stupi na snagu i ostaje takav sve dok uvjeti i detalji njegove primjene ne budu propisani uredbom ili kakvim drugim podzakonskim propisom. Idealno bi bilo da se zakoni i uredbe za njihovo izvršenje pripremaju paralelno temeljem planova koji bi uključivali raspored i rokove za sve osoblje uključeno u projekt, mehanizme za koordinaciju s drugim projektima koji se provode u isto vrijeme te mehanizme za osiguranje ostvarenja postavljenih ciljeva.<sup>24</sup> Poželjno je da planovi za donošenje zakona ujedno sadržavaju i raspored donošenja propisa za njihovu provedbu, a da se za važnije podzakonske propise usvoje posebni planovi (OECD, 1997a: 21, 23). U praksi to se često pokazuje neizvedivim zbog nedostatka vremena i drugih resursa za izradu provedbenih propisa. Osim toga, provedbeni bi propisi, odnosno njihovi nacrti, mogli postati neupotrebljivi u slučaju da se prijedlog zakona znatnije izmijeni tijekom zakonodavne procedure (OECD, 1997a: 55).

Stoga su u nekim zemljama usvojeni instrumenti poput »objašnjavajućih memoranduma« kao prilozi prijedlozima zakona u kojima su naznačeni provedbeni propisi koji se namjeravaju donijeti i njihov sadržaj u glavnim

<sup>24</sup> Time bi se ujedno omogućilo parlamentu da dobije potpun uvid u svrhu uređenja određene materije, a upotpunila bi se i procjena učinaka propisa (OECD, 1997a: 55).

crtama.<sup>25</sup> Drugdje, pak, zakon ne može stupiti na snagu prije dovršetka nacrtu provedbenih propisa, odnosno odgađa se njegova primjena onoliko koliko je potrebno da se donesu provedbeni propisi. Međutim, učinak donesenog zakona nikada se ne čini ovisnim o postojanju provedbenih propisa. Jedna od preporuka SIGME za osoblje zemalja srednje i istočne Europe koje organizira proces donošenja propisa i sudjeluje u njihovoj izradi upravo je osiguranje uvjeta da zakonski propis ne može stupiti na snagu prije dovršetka nacrtu provedbenih propisa potrebnih za realizaciju čitave zakonodavne sheme (OECD, 1997: 20).

Da bi se uredbama što prije zaokružila regulacija određenih društvenih odnosa i otklonila stanovita neizvjesnost, zakonodavac dajući vladi ovlast da donese uredbe za izvršenje zakona, ujedno određuje i rokove za njihovo donošenje. Budući da je početak takvih rokova redovito vezan s danom stupanja na snagu zakona, postoji mogućnost da se odredbe zakona i nakon stupanja na snagu ne mogu realizirati. Vlada bi mogla donijeti uredbu koja će stupiti na snagu istodobno kad i zakon koji se njome izvršava, međutim u praksi se stupanje na snagu provedbenih propisa ne poklapa s formalnim stupanjem na snagu zakona. Vakuum između donošenja zakona i mogućnosti njegove realizacije širi se, osim toga, i ostavljanjem prilično dugih rokova za donošenje provedbenih uredaba.<sup>26</sup> Zakonodavac kao da nije svjestan da time vladi prepušta svoju ulogu dajući joj ovlast da odlučuje kad će se zakon početi primjenjivati. Još veći problem može nastati u slučajevima kad uopće nije određen rok za donošenje provedbenog propisa.<sup>27</sup> Bilo bi poželjno da parlament zajedno s ovlašću na donošenje uredbe za izvršenje zakona odredi kako će se zakon primjenjivati prije donošenja same uredbe i njezina stupanja na snagu. Kada postoje prethodni propisi kojima se uređuju određena pitanja, taj se problem rješava tako da se oni ostavljaju na snazi do donošenja novih uredaba.

---

<sup>25</sup> U Litvi objašnjavajući memorandum mora sadržavati potrebne provedbene propise i njihove glavne crte kao i naznaku tijela koje će izrađivati nacрте tih propisa (OECD, 1997a: 55).

<sup>26</sup> Zakonom o tržištu plina (NN 40/07) npr. određen je jednogodišnji rok za donošenje uredbe o sigurnosti opskrbe prirodnim plinom.

<sup>27</sup> Takvi su slučajevi rijetki. Primjerice, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 17/07) u čl. 4. propisuje obvezu Vlade na donošenje uredbe o plaćama rektora i prorektora sveučilišta.

## 5. Odgovornost Vlade Republike Hrvatske za nedonošenje i nepravovremeno donošenje uredbi za izvršenje zakona

Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 101/98, 15/00, 117/01, 199/03, 30/04 – Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, 77/09, 145/10 – Zakon o upravljanju državnom imovinom; ZV) predviđa nekoliko akata kojima je Vlada ovlaštena uređivati pitanja iz svoga djelokruga. Vlada donosi uredbe i poslovnik te odluke, zaključke i rješenja (čl. 29. i 30.). Da se uredbama pridaje posebna pažnja, vidi se i odatle što su one jedini akti Vlade koji su svoje mjesto našli u Ustavu. Sukladno prirodi izvršne funkcije, najbrojnija vrsta uredbi koje Vlada donosi su uredbe za izvršenje zakona.<sup>28</sup>

Ustavna odredba koja među funkcijama Vlade izričito navodi donošenje uredbi za izvršenje zakona uvedena je Promjenom Ustava 2000.<sup>29</sup> Iako većina ustavnopravnih teoretičara smatra da uredbe za primjenu zakona izvršna tijela mogu donositi i kad nisu Ustavom izričito na to ovlaštena, odredbom čl. 113. st. 4. prema kojoj »Vlada Republike Hrvatske donosi uredbe za izvršenje zakona« izbjegnuta je mogućnost sporova o tome spada li donošenje takvih uredbi u ovlast Vlade već iz same prirode njezine funkcije ili ne. S obzirom na takvu ustavnu odredbu, Vlada je ovlaštena donositi uredbe za primjenu određenog zakona i kad zakon ništa ne govori o tome. Ipak, među uredbama koje je Vlada donijela od početka 2006. nema onih koje su donesene bez izričite upute sadržane u samom zakonu na razradu kojeg se odnose.

Radi utvrđivanja ispunjava li Vlada svoje obveze donošenja uredbi za izvršenje zakona u za to određenim joj rokovima provedeno je empirijsko

<sup>28</sup> Osim uredbi za izvršenje zakona, Vlada donosi i uredbe na temelju zakonske ovlasti. Vlada je od početka 2006. do 22. veljače 2010. donijela 28 uredbi na temelju zakonske ovlasti, dok je u istom razdoblju doneseno 508 ostalih uredbi. Donošenjem Božićnog ustava utvrđena je ovlast Vlade da donosi uredbe na temelju neposredne ustavne ovlasti. Odredba čl. 109/2. prema kojoj »unutarnje ustrojstvo ministarstva Vlada uređuje uredbama, a za obavljanje svojih poslova osniva službe« derogirana je Promjenama Ustava (NN 113/00), ali time nije prestala ovlast Vlade da unutarnje ustrojstvo ministarstva uređuje uredbama. Takva ovlast (i dužnost), doduše, više ne izvire iz samoga Ustava, nego iz zakona kojim se uređuje sustav državne uprave.

<sup>29</sup> Božićnim ustavom bilo je propisano da »Vlada donosi uredbe u skladu s Ustavom i zakonom ...« (čl. 110.). Unatoč nepostojanju izričite formulacije, uredbe iz čl. 110. Božićnog ustava su uredbe za primjenu ili izvršenje zakona (Bačić, 2000: 384). Naime, bez donošenja uredbi za izvršenje zakona Vlada ne bi mogla ostvarivati svoju funkciju izvršnog tijela.



istraživanje. Najprije je analizom Narodnih novina utvrđen broj zakona donesenih tijekom 2006., 2007. i 2008. kojima se propisuje obveza Vlade na donošenje navedenih provedbenih propisa te broj uredaba koje je Vlada dužna donijeti na temelju tih zakona. U tom periodu zakonodavac je donio 50 zakona<sup>30</sup> kojima se utvrđuje obveza Vlade na donošenje sveukupno 116 uredaba za njihovo izvršenje.<sup>31</sup>

Nadalje, istraženo je Vladino ispunjavanje obveze donošenja tih uredaba, jesu li obveze izvršene u propisanim rokovima te postoje li slučajevi u kojima provedbeni propis nije donesen iako je rok za njegovo donošenje istekao.<sup>32</sup> Vlada je od 34 uredbe koje je bila dužna donijeti na temelju zakona iz 2006. u roku donijela svega šest uredaba. Čak 23 uredbe donesene su sa zakašnjenjem, dok tri uredbe nisu donesene.<sup>33</sup> U pogledu uredaba koje je Vlada trebala donijeti na temelju zakona iz 2007. situacija je nešto bolja. Od 41 propisane uredbe u roku je doneseno 18, isto toliko sa zakašnjenjem, dok pet uredaba nije doneseno. Jednak broj uredaba kao i 2007., njih 41, Vlada je bila obvezna donijeti radi izvršenja zakona donesenih tijekom 2008. Međutim, u roku ih je doneseno svega 13, sa zakašnjenjem 19, a devet nije doneseno. Rezultati istraživanja prikazani su u tablici 1.

Tablica 1. Uredbe za izvršenje zakona u Hrvatskoj u razdoblju 2006.–2008.

Godina	Uredbe donesene u roku		Uredbe donesene sa zakašnjenjem		Uredbe nisu donesene		Ukupno
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	
2006.	6	18,8	23	71,9	3	9,4	32
2007.	18	43,9	18	43,9	5	12,2	41
2008.	13	31,7	19	46,3	9	22,0	41
Ukupno	37	32,5	60	52,6	17	14,9	114

<sup>30</sup> Ukupan broj zakona koje je Sabor donio u navedenom periodu je 339.

<sup>31</sup> Navedeni podaci ne obuhvaćaju uredbe za donošenje kojih rok nije određen. Udio takvih uredaba u njihovu ukupnom broju je zanemariv.

<sup>32</sup> Nisu uzete u obzir uredbe za donošenje kojih rok nije istekao do datuma zaključnja istraživanja, 22. veljače 2010.

<sup>33</sup> Budući da se dvije uredbe koje je Vlada bila dužna donijeti temeljem Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (NN 79/06) ne objavljuju, nije se moglo utvrditi jesu li one donesene i je li to učinjeno u roku.

Iz rezultata istraživanja očito je da Vlada obvezu donošenja uredaba u zakonom utvrđenim rokovima ne ispunjava savjesno. U manje od jedne trećine slučajeva Vlada je svoju obvezu ispunila sukladno pravilima, dok u preko polovine slučajeva to čini sa zakašnjenjem. U prilično velikom postotku (15%) Vlada uopće nije donijela uredbu za izvršenje zakona premda je to bila dužna učiniti. S obzirom na to da je u nizu slučajeva uredba donesena nakon proteka propisanog roka, može se pretpostaviti da će Vlada još nedonesene uredbu donijeti, ali opet sa zakašnjenjem. Do tada njihovi će adresati biti u stanju pravne nesigurnosti i neizvjesnosti. Za uredbu koje su trebale biti donesene na temelju zakona iz 2006., a još uvijek nisu, možda je čak i prestala potreba da ih se donese. Zakoni se mijenjaju, pa su i interesi za donošenjem nekad potrebnog provedbenog propisa možda već na drugi način zadovoljeni.

Poštovanje zakona obveza je svih, pa tako i tijela državne vlasti (čl. 5/2. Ustava). Ako ne poštuje određene joj obveze, moraju se uspostaviti mehanizmi za prisiljavanje Vlade na njihovo poštovanje. To i jest bit parlamentarnog sustava koji počiva na ideji međusobnih *provjera i ravnoteža* nositelja različitih funkcija državne vlasti. Upravo ovdje do izražaja treba doći provjera koju parlament provodi nad egzekutivom i time ponovo uspostavlja ravnotežu do čijeg je poremećaja došlo Vladinim pasivnim držanjem.

Odredbama čl. 130. Ustava te čl. 105/1. i 105/2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst; Ustavni zakon) propisan je način postupanja toga suda u slučaju kad nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti. Ustanovi li se nedonošenje propisa od strane Vlade, Ustavni sud o tome treba obavijestiti predstavničko tijelo. Osim toga, Ustavni sud na temelju odredbe čl. 129. st. 5. Ustava odnosno odredbe čl. 104. Ustavnog zakona o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor. Sjednica Ustavnog suda odlučuje hoće li se takva izvješća objaviti u Narodnim novinama (čl. 104/2. Ustavnog zakona). Ustavni je sud izvješće kojim obavještava Hrvatski sabor o donošenju drugih podzakonskih propisa (ali ne i uredaba Vlade) nakon proteka zakonom određenog vremena za njihovo donošenje objavio u službenom glasilu tek jedanput.

Riječ je o Izvješću br. U-X-835/2005 od 24. veljače 2005. (NN 30/2005; Izvješće) u kojem se navodi da je Ustavnom sudu podnesen veći broj prijedloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih (podzakonskih) propisa koji su doneseni nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo do-

nošenje. Nadalje, navodi se da predlagatelj smatra da je protekom roka za donošenje podzakonskog propisa prestala ovlast donositelja za donošenje takvog propisa te je stoga tražio ukidanje navedenih propisa. Premda prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti nije prihvaćen, utvrđeno je da je »sporni podzakonski akt donesen nakon zakonom određenog roka za njegovo donošenje«. »Ustavni sud upozorava da se podzakonski propisi često donose nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo donošenje, a to nije u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti, pa o toj pojavi izvješćuje Hrvatski sabor«. Na takve pojave neustavnosti i nezakonitosti koje dolaze iz samog vrha državne vlasti trebalo bi češće upozoravati ne bi li se tako utjecalo na Vladu (i druge donositelje provedbenih propisa) da svoje dužnosti izvršavaju na vrijeme.

Nadalje, postavlja se pitanje prestaje li protekom roka za donošenje uredbe ovlast Vlade da ju naknadno donese i, s tim u vezi, je li prekoračenje zakonom određenog roka za donošenje uredbe samo po sebi dovoljan razlog da se ukine u postupku za ocjenu suglasnosti uredbe s Ustavom i zakonom, opisanom u glavi IV. Ustavnog zakona. Hrvatski bi sabor kao tijelo koje je Vladi dalo ovlast da donese provedbeni propis isto tako tu ovlast moglo i oduzeti. Međutim, u takvom bi slučaju društveni odnosi koji su se trebali urediti uredbom i dalje ostali neuređeni, svrha koju je zakonodavac nastojao ostvariti ostala bi neispunjena, a pravna sigurnost narušena. I, doista, takvi slučajevi nisu poznati. Pretraživanje ustavnosudske prakse nije dovelo do identificiranja odluka koje se tiču suglasnosti uredaba Vlade s Ustavom i zakonom s obzirom na poštovanje rokova za njihovo donošenje.

No, Ustavnom je sudu podnesen veći broj prijedloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih podzakonskih propisa koji su doneseni nakon proteka zakonom određenog roka za njihovo donošenje. Iz stajališta u relevantnim odlukama mogu se izvesti određeni zaključci i u pogledu zakašnjelih uredaba za izvršenje zakona koje donosi Vlada. Praksa Ustavnog suda nije jedinstvena u pogledu propisa koji su bili predmetom ocjene ustavnosti i zakonitosti iz navedenog razloga. U recentnijim odlukama Ustavni je sud zauzeo stav da razlozi pravne sigurnosti pretežu nad zahtjevom za ukidanjem zakašnjelog podzakonskog akta te nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti takvih podzakonskih akata s Ustavom i zakonom. Naime, ukidanje provedbenih propisa dovelo bi do istih posljedica kao i oduzimanje ovlasti nadležnom tijelu da nakon proteka zakonom određenog roka donese uredbu za izvršenje zakona. Međutim, bilo je i odluka kojima je Ustavni sud ukinuo podzakonski propis

iz navedenog razloga. Zaštita pravne sigurnosti bila je i ovdje od ključne važnosti za odlučivanje.<sup>34</sup>

Pri odlučivanju je li podzakonski propis neustavan odnosno nezakonit zato što je donesen nakon proteka za to određenog roka treba imati na umu svrhu donošenja podzakonskog propisa, kao i svrhu koju je zakonodavac namjeravao postići određivanjem roka za njegovo donošenje. Ako se podzakonskim propisom trebaju propisati tehnički detalji, uvjeti primjene zakona, odnosno razraditi zakonske odredbe radi omogućivanja njihove primjene, protekom roka za donošenje takvoga propisa ne bi trebala prestati ovlast na njegovo donošenje. Također, podzakonske propise donesene nakon zakonom određenog roka za njihovo donošenje ne bi trebalo ukidati samo zato što je riječ o »zakašnjelom«  
aktu. Primjenom takvih sankcija određeni bi društveni odnosi ostali neuređeni sve dok zakonodavac ne bi ponovo ovlastio nadležno tijelo da uredi te odnose, a to ne pridonosi pravnoj sigurnosti i ostvarenju načela ustavnosti i zakonitosti. Naprotiv, ako je zakonodavac odredio rok za donošenje podzakonskog akta iz nekih drugih razloga, a ne radi toga da bi se omogućila provedba zakona, moglo bi se govoriti o opravdanosti ukidanja podzakonskog propisa donesenog nakon proteka određenog roka.

Vladu bi trebalo pozivati na odgovornost zbog nepoštovanja Ustava i zakona. Nakon ustavnih promjena iz 2000. Vlada odgovara isključivo Hrvatskom saboru (čl. 115.) te je Sabor dužan u slučaju povrede zakona koju počini Vlada pozvati ju na odgovornost. U svrhu izvršavanja nadzorne uloge Sabora (čl. 81. st. 11.) koja se tiče prije svega političke odgovornosti nositelja vlasti, a zatim i mogućnosti parlamenta da utječe na odluke koje donosi i na akcije koje poduzima izvršna vlast (Smerdel, 1993: 49-50), parlamentu na raspolaganju stoji nekoliko mehanizama predviđenih Ustavom, zakoni-  
ma i Poslovníkom Hrvatskog sabora (NN 71/00, 129/00, 117/01, 6/02 – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08; Poslovník).

Ustavom je predviđeno pravo zastupnika postavljati Vladi i pojedinim ministrima zastupnička pitanja, a najmanje jedna desetina zastupnika može podnijeti interpelaciju o radu Vlade ili pojedinog njezina člana (čl. 85/1. i 85/2.). Ti oblici parlamentarne kontrole Vlade pobliže se uređuju Poslovníkom (čl. 179/1.). Interpelacija,<sup>35</sup> odnosno pravo zastupnika da po-

<sup>34</sup> Rješenje br. U-II-4343/2004 od 24. veljače 2005. i Odluka br. U-II-472/1995 od 11. veljače 1998. [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

<sup>35</sup> Interpelacija je uvedena Poslovníkom Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora (NN 71/00), a zatim i Promjenama Ustava 2000. Napuštanjem polupredsjedničkog i prihvaćanjem parlamentarnog sustava Hrvatski je sabor postao jedino tijelo kojemu Vlada

stavljaju pitanja o radu Vlade u cjelini ili o pojedinim odlukama Vlade ili ministarstva ako one odstupaju od općeg stajališta Vlade ili ministarstva u provođenju zakona ili utvrđene politike (čl. 190/1. Poslovnika) u hrvatskom se parlamentu ne koristi u dovoljnoj mjeri.<sup>36</sup> Zastupnici češće primjenjuju *walk-out*, odlaze sa sjednica, što se inače smatra izvanrednim sredstvom protesta koje se primjenjuje samo u krajnjim slučajevima (Smerdel, 1993: 51).

Kao oblik kontrole legislative nad egzekutivom Ustav propisuje i pravo Hrvatskog sabora da osniva istražna povjerenstva za svako pitanje od javnog interesa. Zakonom o istražnim povjerenstvima (NN 24/96) propisano je da se, između ostalog, i zakonitost rada državnih tijela smatra pitanjem od javnog interesa. Teško je očekivati da Hrvatski sabor osnuje istražno povjerenstvo isključivo radi utvrđivanja razloga nepoštovanja rokova pri donošenju uredbi za izvršenje zakona, međutim na nedonošenje odnosno prekoračenje rokova za donošenje provedbenih propisa Vlade moglo bi se posredno upozoriti prilikom istraživanja nekog drugog pitanja od javnog interesa.

Na nezakonito (ne)postupanje Vlade dužan je upozoravati i pučki pravobranitelj, opunomoćenik Hrvatskog sabora koji sukladno Ustavu »štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti« (čl. 92/1.). Ta su tijela u zakonom određenom roku dužna obavijestiti pučkog pravobranitelja o poduzetim mjerama povodom njegovih upozorenja, prijedloga ili preporuke. U protivnom, pučki će pravobranitelj sukladno čl. 7. Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 60/92; ZPP) o tome obavijestiti Hrvatski sabor i javnost. Osim toga, dužnost je pravobranitelja da svake godine parlamentu podnosi izvješće o svom radu u kojemu objavljuje podatke do kojih je došao o stupnju poštovanja ustavnih i zakonskih prava građana (čl. 8. ZPP). Prava građana su ugrožena ako oni zbog nedonošenja uredbi za izvršenje zakona ne mogu ostvariti svoja prava zajamčena zakonom radi čije se provedbe uredba treba donijeti, na što je pučki pravobranitelj upozorio u nekoliko godišnjih izvješća.<sup>37</sup>

---

odgovara te je trebalo precizirati i ojačati njezinu odgovornost pred tim tijelom (Smerdel, 2001: 9).

<sup>36</sup> Tako je tijekom petog saziva Sabora (2003.–2007.) interpelacija o radu Vlade podnesena svega osam puta, dok su u aktualnom šestom sazivu (2008.–2012.) do 22. veljače 2010. podnesene tri interpelacije o radu Vlade i jedna o radu ministra financija.

<sup>37</sup> Tako je u Izvješću o radu za 2004. istaknuta nemogućnost primjene čl. 111. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01) kojom se predviđa mogućnost nji-

Sukladno odredbama čl. 116. Ustava, na temelju inicijative najmanje jedne petine saborskih zastupnika može se pokrenuti pitanje povjerenja Vladi u cjelini odnosno pojedinim njezinim članovima. Krajnje sredstvo kojim parlament iskazuje svoje nezadovoljstvo Vladinom politikom je izglasavanje nepovjerenja, za što je potrebna suglasnost većine ukupnog broja zastupnika. U slučaju izglasavanja nepovjerenja predsjedniku Vlade odnosno Vladi u cjelini, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku.<sup>38</sup> Međutim, pitanje je koliko je takvu reakciju parlamenta realno očekivati kad je riječ o stabilnoj vladi s većinom u parlamentu.<sup>39</sup> Nedonošenje provedbenih propisa na koje je Vlada obvezana odnosno kašnjenje u njihovu donošenju mogao bi biti povod saborskoj raspravi i pokretanju pitanja povjerenja Vladi. Budući da je riječ o uredbama kojima se uređuje raznovrsna materija, opozicija bi mogla steći široku podršku onih koji ne mogu ostvariti interese ili prava zbog nemogućnosti primjene zakona. Prevelika stabilnost daje Vladi mogućnost da se, u najmanju ruku, ponaša ležerno, a u nekoj drugoj varijanti čak i da iskorištava takav položaj za ostvarenje različitih političkih, pa i metapolitičkih ciljeva. S druge strane, često rušenje Vlade zasigurno može loše utjecati na kvalitetu propisa. Hrvatski se sabor

---

hova nagrađivanja za uspješnost u radu jer »Vlada nije ispunila obvezu na donošenje uredbe kojom će utvrditi kriterije i način isplate dodataka za uspješnost na radu te utvrditi masu sredstava za dodatke za uspješnost u radu«, što je ocijenjeno kao ozbiljan propust koji ne potiče na kvalitetniji rad i zalaganje državnih službenika i namještenika. U Izvješću za 2007. ističe se kako propisi za provedbu Zakona o državnim službenicima (NN 92/05, 107/07) nisu bili u cijelosti doneseni ni protekom za to određenih rokova, što je »bilo od utjecaja na povredu prava pritužitelja i njihovu nejednakost pred zakonom«. Posljednje Izvješće u kojemu se upozorava na povredu prava građana zbog nedonošenja uredbi za izvršenje zakona u propisanom roku jest ono za 2008. Propustom Vlade da donese uredbu o klasifikaciji radnih mjesta i plaći namještenika na temelju Zakona o državnim službenicima iz 2005. namještenicima je onemogućeno sklapanje ugovora o radu primjenom općih propisa o radu, dok su rješenja kojima su se do stupanja na snagu navedenog zakona uređivala njihova prava ukinuta. Nastala je pravna praznina zbog koje se nije mogla utvrditi nadležnost tijela za zaštitu prava iz radnih odnosa ove kategorije zaposlenika u državnim tijelima. Pučki pravobranitelj i ovoga je puta upozorio na žurnu potrebu donošenja uredbe o uređivanju navedenih prava namještenika u državnim tijelima.

<sup>38</sup> Nešto je drugačije uređeno pitanje izglasavanja nepovjerenja pojedinom članu Vlade, ministru. U tom slučaju predsjednik Vlade može umjesto njega predložiti drugoga člana Hrvatskom saboru da mu izglasa povjerenje ili predsjednik Vlade i Vlada mogu podnijeti ostavku (čl. 116./8.).

<sup>39</sup> Tako Bačić ističe kako »glasovanje o povjerenju nije više ono što je to sredstvo znalo biti za vrijeme uspona klasičnog parlamentarizma. Čak i u Velikoj Britaniji treba dobro kopati po političkim i parlamentarnim analizama da bi se našla vlada koja je nakon podrške većine u početku izgubila mandat zbog glasovanja o nepovjerenju.«

još nije poslužio pozivanjem Vlade na odgovornost zbog nedonošenja uredba za izvršenje zakona u za to predviđenom roku.

U svakom slučaju, pozivanje Vlade na odgovornost i upozoravanje da ona ne poštuje načela ustavnosti i zakonitosti posredstvom navedenih mehanizama treba pridonijeti tome da taj izvršni organ počne provoditi svoje dužnosti. Hrvatski sabor, kao jedino tijelo koje politički nadzire rad Vlade, dužno ju je upozoravati na propuste. Jedino se tada može govoriti o mehanizmu *provjera i ravnoteža* između nositelja različitih državnih funkcija, a onda i o zbiljskom parlamentarnom sustavu koji se na tom mehanizmu temelji.

## 6. Naučene lekcije

Tijekom povijesti dolazi do izmjena u širini i oblicima državne regulacijske intervencije u djelovanje i odnose reguliranih, odnosno građana i drugih subjekata u društvu. Riječ je o procesima u kojima se odražava promjena uloge države kao posljedica društvenog razvoja. Kad regulirani uvide da regulacija sprječava ostvarenje njihovih interesa, zahtijevaju od države smanjenje njezine regulacijske djelatnosti. Međutim, težnja reguliranih k neovisnosti opada proporcionalno snaženju neizvjesnosti (Pusić, 1989: 156–159) te se ponovo javlja zahtjev za državnom regulacijom. Stoga je umjesto o tendenciji deregulacije prikladnije govoriti o promjenama u oblicima, njihovu proširenju: *tradicionalne metode regulacije ne napuštaju se, nego nadograđuju novima*.

Regulacija pravnim normama i dalje igra važnu ulogu te se često smatra glavnim instrumentom regulacije. U Hrvatskoj je Vlada, kao tijelo izvršne vlasti, samo jedno u nizu regulacijskih tijela. Između ostalog, ona to čini uredbama za izvršenje zakona za čije se donošenje, u pravilu, postavljaju rokovi od strane zakonodavca. Takvim se »normiranjem normiranja« (Luhmann, 1984: 181, prema: Pusić, 1989: 209), odnosno regulacijom postupka donošenja (i primjenjivanja) propisa nastoji osigurati pravna sigurnost, odnosno neutralizirati prisutna neizvjesnost (Pusić, 1989: 207). Međutim, kako se pokazalo, taj *ex ante* mehanizam osiguranja pravne sigurnosti nije uvijek učinkovit. Vlada u jako velikom broju slučajeva kasni s donošenjem uredbi za izvršenje zakona ili ih nikada i ne donese, a posljedica toga je neuređenost relevantnih društvenih odnosa, a posredno i povreda prava građana odnosno drugih subjekata ili javnog interesa u cjelini. Postavlja se pitanje tko kontrolira regulatora, u konkretnom sluča-

ju Vladu i njezino donošenje uredaba za izvršenje zakona, te je li ta kontrola efektivna. Čini li to zakonodavac, Ustavni sud ili neko drugo tijelo? Instrumenti kojima bi se narušena ravnoteža trebala ponovo uspostaviti također su propisani pravnim normama (Ustavom, zakonom i Poslovnikom Sabora). Međutim, unatoč postojanju različitih mehanizama za pozivanje Vlade na odgovornost, oni se ne koriste u dovoljnoj mjeri (institucije Ustavnog suda i pučkog pravobranitelja ne pokazuju veliku inicijativu), a postavlja se i pitanje može li upotreba nekih od njih uopće biti učinkovita u postojećem sustavu vlasti.

Naime, od ustavnih promjena 2000. u Hrvatskoj postoji parlamentarni sustav vlasti u kojem je upravo Vlada najčešći predlagatelj zakona; ti se zakoni usvajaju od parlamentarne većine koja podržava Vladu te se stoga u tom slučaju i *ne može efektivno postaviti pitanje odgovornosti Vlade Hrvatskom saboru*. Radi se o začaranom krugu u kojem Vlada praktično sama sebi određuje područja koja će regulirati i rokove. Mogućnost izglasavanja nepovjerenja zbog nedonošenja uredbi u zakonski određenom roku gotovo da ne postoji. Takva situacija dovodi u pitanje osnovnu ideju trodiobe vlasti i istinsko postojanje mehanizma *provjera i ravnoteža* između nosilaca različitih funkcija vlasti.

Problem ponekad proizlazi iz sadržaja i predmeta regulacije. Neodređenost materije koja se prepušta regulaciji izvršnog tijela, odnosno *nedovoljna jasnoća razgraničenja zakonske od podzakonske materije otvara preširok prostor djelovanja vlade kao regulatora*. U slučaju nepoštovanja rokova za donošenje podzakonskih propisa, što je veća širina ovlasti izvršnog tijela da uređuje društvene odnose svojim aktima, veći je i mogući broj neuređenih odnosa. I ovdje ulogu igra zakonodavac koji utvrđuje materiju koju će sam uređivati, a čije će uređivanje prepustiti drugim tijelima. Uzimajući u obzir već opisani problem, postavlja se pitanje može li zakonodavac u parlamentarnom sustavu uopće adekvatno obaviti taj zadatak.

## 7. Zaključak

Od 1970-ih u europskim se zemljama provode regulacijske reforme. Prvotno shvaćanje da država treba igrati ulogu »noćobdije« bez velikog upletanja u slobodno djelovanje tržišta dovelo je do suprotnog efekta izraženog kroz ponovno snaženje regulacije, a kasnije i do velike ekonomske krize i traženja spasa u državnoj intervenciji. Zahtjev za deregulacijom kao dio doktrine NJM-a zamijenjen je zahtjevom za boljom, odnosno pa-



metnom regulacijom – regulacijom koja se koristi gdje je to potrebno i uz minimalne troškove. Takva regulacija smatra se dijelom ideja o dobrom upravljanju, što posebno zagovara EU.

U tom je teorijskom kontekstu provedena analiza regulacijskih reformi u Sloveniji nakon osamostaljenja. Iako je poduzet niz mjera podizanja kvalitete regulacije, one su prvenstveno usmjerene na smanjenje administrativnih prepreka i troškova, dok je manji interes posvećen ostalim pitanjima, primjerice problemu razgraničenja zakonske i podzakonske materije.

Između različitih regulativnih institucija i mehanizama normativne regulacije posebna pažnja posvećena je vladi kao tijelu izvršne vlasti te njezinim uredbama za izvršenje zakona. Upozorava se na problem nedovoljne jasnoće razgraničenja između zakonske i podzakonske materije. Prevelikim ovlastima koje se daju vladi otvara se prostor da ona preuzme ulogu faktičnog zakonodavca. Osim toga, u parlamentarnom sustavu vlada je gotovo isključivi inicijator zakonodavne procedure te uživa većinu u parlamentu, što osigurava usvajanje predloženih zakona. Analizom službenog glasila Republike Hrvatske uočeno je da Vlada iznimno često ne poštuje rokove za donošenje uredbi za izvršenje zakona te time još jednom preuzima ulogu zakonodavnog tijela. Naime, bez donošenja provedbenog propisa zakon na temelju kojeg se provedbeni propis treba donijeti može ostati mrtvo slovo na papiru. Izostanak regulacije određenih društvenih odnosa može za građane, ali i za javni interes u cjelini, prouzročiti znatne posljedice.

Stoga su analizirani mehanizmi odgovornosti Vlade te analiza učestalosti njihove upotrebe. Usprkos postojanju niza formalnih mehanizama, oni se ne koriste u dovoljnoj mjeri. Ustavni sud je svega jedanput upozorio Sabor na nedonošenje podzakonskih propisa u roku, a na Vladine propuste u donošenju uredbi za izvršenje zakona niti jednom. Pučki pravobranitelj pokazao je nešto više inicijative za pozivanje Vlade na odgovornost upozorivši na njezine propuste u tri godišnja izvješća. Isto tako, izglasavanje nepovjerenja Vladi kao krajnja mjera zbog njezina kršenja zakona postaje upitno u parlamentarnom sustavu u kojem Vlada uživa povjerenje većine zastupnika.

Hoće li ulazak u EU, odnosno novi mehanizmi sankcioniranja država za nepoštovanje preuzetih obveza koje se odnose na transpoziciju europskog prava, promijeniti dosadašnju regulacijsku praksu u Hrvatskoj, ostaje otvoreno pitanje.

Razlozi nedonošenja odnosno kašnjenja u donošenju uredbi za izvršenje zakona nisu analizirani u ovom radu. Niz je mogućih uzroka, ali o njima

se bez daljnjeg empirijskog istraživanja može samo nagađati. Možda je riječ o prikrivenoj politici deregulacije jer Vlada zapravo ne želi da se određeni zakoni ili njihovi dijelovi provode, o nedostatku vremena za redovite poslove zbog bavljenja nekim drugim pitanjima, nedovoljnoj koordinaciji ministarstava, aljkavosti, nemarnosti ili čak opstrukciji i pogodovanju nečijim interesima? Isto se tako odgovornost za kašnjenje u donošenju provedbenih propisa možda uopće ne treba pripisivati Vladi. Treba uzeti u obzir da je priprema propisa dio djelatnosti upravnih organizacija, a samo donošenje uredbe politički akt tijela izvršne vlasti. Nedovoljna obrazovanost, loša organizacijska kultura, neodgovornost, pretjerana samostalnost službenika i slično također mogu biti izvor nepoštovanja rokova za donošenje propisa. Čini se da je gotovo u svim navedenim slučajevima zakazao mehanizam kontrole državnog aparata putem državnog aparata (Pusić, 1989: 174).

Sadržajna analiza uredaba koje je Vlada donijela sa zakašnjenjem možda bi mogla dati odgovore na postavljena pitanja. Stoga se istraživanje i pokušaj utvrđivanja razloga Vladine pasivnosti u donošenju propisa, posebno uredbi za izvršenje zakona, čini logičnim nastavkom ovog rada.

## Literatura

- Bačić, Arsen (2000) *Leksikon Ustava Republike Hrvatske*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
- Baldwin, Robert (2004) *Better Regulation ... Is it better for business?* London: Federation of Small Businesses (FSB)
- Barić, Sanja (2009) *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator
- Borković, Ivo (2002) *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Čapeta, Tamara, Siniša Rodin (2010) *Predgovor*. U: Tamara Čapeta, Siniša Rodin (ur.) *Osnove prava Europske unije na temelju Lisabonskog ugovora*. Zagreb: Narodne novine
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, Jane Tinkler (2006) *New public management is dead. Long live digital-era governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3): 467–494
- EK (2001) *European Governance – White Paper*. Bruxelles, 21. 7. 2001., COM(2001) 428 final
- EK (2007) *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*. Bruxelles, Commission Communication, 24. 1. 2007., COM (2007) 23 final
- EK (2010) *Smart Regulation in the European Union*. Bruxelles, Commission Communication, 8. 10. 2010., COM(2010) 543

- Fábián, Adrián (2010) New public management and what comes after. *Verslo ir teisės aktualijos / Current Issues of Business and Law* 5, 41–56
- Gunningham, Neil, Peter Grabosky (1998) *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: University Press
- Hardacre, Alan (2008) Better Regulation – What is at Stake? *Eipascope* br. 2, 5–10
- Hertog, J. A. den (1999) General Theories of Regulation. U: *Encyclopedia of Law and Economics*. Edward Elgar
- Ivančević, Velimir (1983) *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur (2004) The Politics of Regulation in the Age of Governance. U: Jacint Jordana, David Levi-Faur (ur.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar
- Kagan, Robert A. (1995) What Socio-Legal Scholars Should Do When There is Too Much Law to Study. *Journal of Law and Society* 22(1): 140–148
- Klun, Maja, Renata Slabe-Erker (2009) Business views of the quality of tax, environment and employment regulation and institutions: the Slovenian case. *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 529–548
- Koprić, Ivan (2004) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. X. dnevni javnega prava – zbornik. Portorož: Inštitut za javno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25–82
- Kovač, Polona, Irena Francelj (2008) Social Context of Public Administration Reform in Slovenia. *Politička misao* 45(2): 93–112
- Levi-Faur, David (2010) Regulation and Regulatory Governance. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance Working Papers Series, Working Paper No. 1*
- Majone, Giandomenico (1996) Regulation and its modes. U: Giandomenico Majone (ur.) *Regulating Europe*. Routledge
- Metcalfe, Les (2010) Economic Turbulence and Global Governance. Rad prezentiran na 14. konferenciji International Research Society for Public Management »The Crisis – Challenges for Public Management«. Bern, 6.–9. travnja 2010.
- Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija – MVPEI (2005) *Mali leksikon europskih integracija*. Zagreb: Znanje
- Moran, Michael (2003) *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: University Press
- Odić, Zdenko (1967) Uredbodavna nadležnost egzekutive i problem zakonodavne delegacije. *Pravnik, Zagreb*, 1, 37–43
- OECD (1997) Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe. *Sigma Papers* no. 15
- OECD (1997a) Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe. *Sigma Papers* no. 18
- Ogus, Anthony (2004) *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Hart Publishing

- Pusić, Eugen (1989) Društvena regulacija. Zagreb: Globus i Pravni fakultet
- Pusić, Eugen (2002) Modernizacija velikih europskih upravnih sustava. Hrvatska javna uprava 4(2): 233–267
- Smerdel, Branko (1993) Nekoliko poredbenih počela za raspravu o hrvatskom parlamentu. Politička misao 30(4): 40–52
- Smerdel, Branko (2001) Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske: nova ustavna rješenja i njihovi izgledi. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 51(1): 5–21
- Smerdel, Branko, Smiljko Sokol (2009) Ustavno pravo. Zagreb: Narodne novine
- Trpin, Gorazd (2002) Reforma javne uprave u Sloveniji. Hrvatska javna uprava 4(2): 293–321
- Ured za zakonodavstvo Vlade RS (2008) Nomotehnične smernice, 2., izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Ljubljana: Uradni list
- Vlada Republike Slovenije (2009) Program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012. Ljubljana
- Vogel, Steven (1996) Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries. Cornell University Press
- Izvešće o radu Pučkog pravobranitelja u 2004. godini, [http://www.ombudsman.hr/dodaci/Izvjescje o radu Puckog pravobranitelja u 2004. godini.pdf](http://www.ombudsman.hr/dodaci/Izvjescje%20o%20radu%20Puckog%20pravobranitelja%20u%202004.%20godini.pdf)
- Izvešće o radu Pučkog pravobranitelja u 2007. godini, [http://www.ombudsman.hr/dodaci/Izvjescje o radu Puckog pravobranitelja u 2007. godini.pdf](http://www.ombudsman.hr/dodaci/Izvjescje%20o%20radu%20Puckog%20pravobranitelja%20u%202007.%20godini.pdf)
- Izvešće o radu Pučkog pravobranitelja u 2008. godini, [http://www.ombudsman.hr/dodaci/Izvjescje o radu Puckog pravobranitelja u 2008. godini.pdf](http://www.ombudsman.hr/dodaci/Izvjescje%20o%20radu%20Puckog%20pravobranitelja%20u%202008.%20godini.pdf)
- Izvešće Ustavnog suda Republike Hrvatske U-X-835/2005 od 24. veljače 2005. (NN 30/05)

## Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst
- Zakon o istražnim povjerenstvima, NN 24/96
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, NN 17/07
- Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 60/92
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96 – čl. 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, 48/99, 15/00, 59/01, 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03, 79/07
- Zakon o tržištu plina, NN 40/07

- Zakon o Vladi Republike Hrvatske, NN 101/98, 15/00, 117/01, 199/03, 30/04 –  
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva  
i državnih upravnih organizacija, 77/09
- Zakon o državnoj upravi, Uradni list 113/05 – pročišćeni tekst, 89/07 – odluka  
Ustavnog suda, 126/07 – ZUP-E
- Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list 4/93, 71/94 – dr. zakon, 23/96,  
47/97, 23/99 – dr. zakon, 119/2000, 30/01 – dr. zakon, 52/02 – dr. zakon,  
123/04, 24/05 – pročišćeni tekst, 109/08, 55/09 – odluka USRS, 38/10 – dr.  
zakon
- Uredba o uvjetima o kupnji obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na  
područjima posebne državne skrbi, NN 19/11
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-472/1995 od 11. veljače 1998.,  
NN 28/98
- Poslovník Hrvatskog sabora, NN 71/00, 129/00, 117/01, 6/02 – pročišćeni tekst,  
41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08
- Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-4343/2004 od 24. veljače 2005.,  
NN 32/05
- Narodne novine broj 1–144 iz 2006., 1–134 iz 2007., 1–156 iz 2008., 1–158 iz  
2009. i 1–23 iz 2010.
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije – pročišćeni tekst, OJ/C/115/9.5.2008,  
Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Uni-  
on, OJ/C/115/9. 5. 2008
- Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za  
zakonodajo, Uradni list 139/06
- Resolucija o normativni dejavnosti, Uradni list 95/09

## Mrežni izvori

- <http://www.administrative-burdens.com>  
<http://www.ec.europa.eu>  
<http://www.mju.gov.si>  
<http://www.narodne-novine.nn.hr>  
<http://www.ombudsman.hr>  
<http://www.sabor.hr>  
<http://www.svz.gov.si>  
<http://www.usud.hr>

REGULATORY BODIES AND REGULATION:  
SOME PROBLEMS CONNECTED WITH ISSUING DECREES  
FOR LAW IMPLEMENTATION

*Summary*

*Deregulation efforts have been present within the New Public Management measures since the 1970s. The doctrine of good governance, particularly advocated by the European Union, takes into account bad experience with deregulation effects and prefers better regulation, or smart regulation. Smart is the regulation that is appropriate to the situation and sufficiently economical in implementation. The European Union and the OECD are trying to set the standards for the improvement of law drafting. Slovenia has been making efforts with regard to regulatory reform and improvement of regulatory practice for a number of years. An empirical and legal research conducted in Croatia has shown that the Government either has a high percentage of backlog with regard to issuing decrees for implementation of laws and other regulations or that such decrees are not issued at all. The author has analysed the necessity, the mechanisms, and the framework of the Governments' accountability regime for such a situation. One of the possible explanations for such practices is that there is a hidden deregulation policy, since the Government itself proposes the enactment of certain laws, as well as their content. Thus it defines, be it ever so indirectly, regulatory obligations to itself. The paper emphasises the need for further research so that the reasons for unconscientious regulatory behaviour of the Government could be established. Other reasons are possible, for example, the impossibility of a clear demarcation of legislative matter and the matter delegated to different regulatory bodies. Instead of one-sided calls for deregulation, it is more appropriate to look for new regulatory mechanisms.*

**Key words:** *regulatory bodies – Croatia, regulation, deregulation, re-regulation, regulatory agencies, legislation, law drafting, decree for law implementation, secondary legislation*