

**ZAKONODAVSTVO DRŽAVNE SLUŽBE:  
POPIS ZA PROVJERU SEKUNDARNOG  
ZAKONODAVSTVA (I DRUGIH  
REGULATORNIH INSTRUMENTATA)**

*DOKUMENTI SIGMA-e: br.14*

## SIGMA PROGRAM

SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Potpora poboljšanju upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Europe) — je zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije. Ova inicijativa pruža potporu radu na reformi javne uprave u trinaest zemalja u tranziciji, a pretežno se financira iz Phare programa Europske Unije.

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj je međuvladina organizacija 29 demokratskih država s naprednim tržišnim gospodarstvima. Njen Centar za suradnju s nečlanicama usmjerava, putem širokog dijapazona ekonomskih pitanja, savjete i pomoć Organizacije zemljama središnje i istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza koje se reformiraju. Phare putem bespovratne pomoći financira potporu zemljama partnerima u srednjoj i istočnoj Europi do stupnja pri kojem su spremne preuzeti obveze članstva u Europskoj Uniji.

Phare i SIGMA namijenjeni su ovim zemljama: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka Republika, Estonija, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Mađarska Letonija, Litva, Poljska Rumunjska, Slovačka i Slovenija. SIGMA, koja je osnovana 1992. godine, radi unutar Uprave za javni menadžment OECD-a, koji pruža informacije i stručnu analizu o javnom menadžmentu kreatorima politika i olakšava kontakte i razmjenu iskustava među rukovoditeljima/menadžerima u javnom sektoru. SIGMA zemljama korisnicama nudi pristup mreži iskusnih javnih upravljača, komparativne informacije i tehničko znanje povezano s Upravom za javni menadžment.

SIGMA ima cilj:

- pomoći zemljama korisnicama u njihovoj težnji prema dobrom upravljanju kako bi poboljšale upravnu učinkovitost i promicali poštivanje osoblja javnog sektora demokratskim vrijednostima, etici i poštivanju vladavine prava;
- pomoći u izgradnji vlastitih kapaciteta kontrole na razini središnje države kako bi se nosili s izazovima internacionalizacije i planovima za integriranje Europske Unije; i
- poduprijeti inicijative Europske Unije i drugih donatora kako bi se pomoglo zemljama korisnicama u reformi javne uprave i pridonijelo koordinaciji donatorskih aktivnosti.

U cijelom radu inicijativa daje velik prioritet olakšavanju suradnje među vladama. Ta praksa uključuje pružanje logističke potpore stvaranju mreža praktičara javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi, te između tih praktičara i njihovim kolega po funkciji u drugim demokratskim državama.

SIGMA radi na pet tehničkih područja: strategije razvoja javne uprave; kreiranje politika; koordinacija i regulacija; budžetiranje i alokacija sredstava; menadžment javne službe; i revizija i financijska kontrola. Osim toga, Jedinica za informacijske službe diseminira objavljene i on-line materijale na teme javnog menadžmenta.

**Izavno objavio OECD na engleskom, pod nazivom:  
SIGMA Paper No 14: Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments )  
Copyright 1997 OECD**

**Za kvalitetu prijevoda i njegovu sukladnost izvornom tekstu odgovara Oksimoron, d.o.o.  
Pogledi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske Komisije,  
Zemlja članica OECD-a, ili zemalja srednje i istočne Europe koje sudjeluju u Programu  
SIGMA**

## Uvod

Ovaj popis za provjeru treba poslužiti kao nadopuna za *Civil Service Legislation Contents Checklist*, (Sigma Papers: br.5 OCDE/GD(96)21, veljača 1996). Prethodni popis za provjeru primarno se bavio pitanjima koja bi se korisno mogla razmotriti prilikom pripreme zakona o državnoj službi (tj. nacrtu primarnog zakonodavstva o državnoj službi) u nekoj zemlji srednje i istočne Europe.

Ovaj popis bavi se pitanjima koja se mogu korisno razmotriti u svezi sa sekundarnim instrumentima koji bi mogli ustrebatu za provedbu Zakona o državnoj službi kojeg donosi Parlament. Počinje pripovjednim dijelom koji opisuje vrste instrumenata koji se obično koriste u tu svrhu u zemljama članicama OECD-a i faktorima koji se općenito uzimaju u obzir kada se rade nacrti takvi instrumenata. Nakon toga dolazi popis pitanja za provjeru koje bi zakonotvorci mogli naći osobito korisnima u procesu izrade zakona. Ta pitanja tiču se općenitog pristupa sekundarnom zakonodavstvu, a ne supstantivnog sadržaja instrumenata koji se bave određenim temama. Takve sadržaje nužno diktiraju sadržaji i specifičnosti primarnog zakonodavstva i vjerojatno će se značajno razlikovati od zemlje do zemlje.

Ovaj popis za provjeru, kao i prethodni popis primarnog zakonodavstva, ne služi kao naputak za rješavanje tih pitanja, već kao smjernica za najbolju praksu. Konačne odluke moraju odražavati lokalne okolnosti.

Ovaj popis za provjeru izradio je profesor Keith Patchett, University of Wales, Cardiff, Velika Britanija. Patchett je također autor popisa za provjeru za primarno zakonodavstvo.

## SADRŽAJ

A. OKVIR ZA SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO (I DRUGE REGULATORNE INSTRUMENTE).....	5
1. Instrumenti koji se koriste za sekundarnu regulativu.....	5
1.1. Pozadina.....	5
1.2. Sekundarno zakonodavstvo.....	5
1.3. Upravne upute .....	6
2. Sadržaj regulatornih instrumenata.....	7
2.1. Izbjegavanje detaljnog propisivanja ponašanja .....	7
2.2. Uspostavljanje ravnoteže između jednoobraznosti i fleksibilnosti.....	7
2.3. Kodeks ponašanja državnih službenika.....	8
3. Proces izrade regulatornih instrumenata .....	8
3.1. Ovlašt za izradu sekundarne regulative .....	8
3.2. Središnja koordinacija .....	9
3.3. Konzultiranje.....	10
3.4. Provjere kvalitete .....	10
3.5. Publiciranje i distribucija.....	10
B. LISTA ZA PROVJERU SEKUNDARNOG ZAKONODAVSTVA (I DRUGIH REGULATORNIH INSTRUMENTATA).....	11
1. Opće provjere .....	11
2. Sadržaj sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata).....	12
3. Izrada nacrtu sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata).....	12
4. Proces izrade sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata).....	13
5. Interno publiciranje i distribucija sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata).....	14
PRILOG: GLOSAR TERMINA KOJI SE KORISTE U POPISU ZA PROVJERU.....	15

## A. OKVIR ZA SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO (I DRUGE REGULATORNE INSTRUMENTE)

### 1. Instrumenti koji se koriste za sekundarnu regulativu

#### 1.1. Pozadina

Regulatorni instrumenti uvijek su potrebni za provedbu primarnog zakonodavstva državne službe. Obično ih izrađuju državna tijela, koja prema odredbama Zakona o državnoj službi provode zakonodavstvo državne službe ili jedan njegov dio, ili imaju menadžerske odgovornosti nad državnom službom. Ti instrumenti općenito se pojavljuju u dva oblika:

- *sekundarno zakonodavstvo*, koje određuje normativna pravna pravila koja su provediva kao zakoni
- *upravne upute*, koje su više neformalna pravila koja se odnose na aktivnosti ili ponašanje državnih službenika koje ne treba izravno provoditi pravnim postupcima.

Sekundarno zakonodavstvo se ekstenzivno koristi za detaljnu provedbu Zakona o državnoj službi. No u zemljama članicama OECD-a mnoga takva pitanja uspješno se rješavaju upravnim uputama. Na više načina, *zakonodavstvo* više nije potrebno kako bi se reguliralo interno djelovanje državne službe nego li u velikom poduzeću iz privatnog sektora. Upravne upute te vrste koje mogu izdati menadžeri u bilo kojem poduzeću mogu usmjeravati načine na koje treba provoditi određene procese, postupke koje općenito treba poštivati i standarde izvršenja ili ponašanja koje treba očekivati od zaposlenika. Provode se vršenjem hijerarhijske vlasti unutar radnog odnosa, te na kraju putem internih disciplinskih postupaka ako je riječ o ozbiljnom prekršaju.

Premda Zakon o državnoj službi može precizirati da određena pitanja rješava sekundarno zakonodavstvo, ne treba sve vidove tih pitanja rješavati na taj način. Čak i kada je propis potreban, npr. da bi se osigurala konzistentnost postupanja, neka od nužnih pravila. Premda Zakon o državnoj službi može propisati da se određena posebna pitanja moraju rješavati sekundarnim zakonodavstvom, ne treba nužno sve vidove tih pitanja rješavati na taj način. Čak i kada se potrebno propisivanje, npr. da bi se osigurala konzistentnost tretmana, neka od nužnih pravila ne moraju biti namijenjena izravnom provođenju putem zakonskim postupcima ili će morati biti izrađena previše neprecizno, a da bi se mogla pravno provoditi. Neformalne upute mogu se koristiti u takvim slučajevima kao nadopuna pravilima koja treba realizirati putem sekundarnog zakonodavstva.

#### 1.2. Sekundarno zakonodavstvo

Međutim, pod određenim okolnostima propisi moraju imati oblik sekundarnog zakonodavstva. Slijedeći slučajevi (s primjerima) su takvi gdje se obično odredbe treba donijeti sekundarnim zakonom, odnosno podzakonskim aktom (ako već nije precizirana u Zakonu o državnoj službi):

– *odredbe kojima se daju pravno provediva prava* ili kojima se razrađuje neki vid pravno provedivog prava koje je dano Zakonom o državnoj službi;  
npr. kategorije državnih službenika kojima, i pod kojim uvjetima, se plaća smještaj; podaci o pravima na godišnji odmor propisanim Zakonom o državnoj službi;

– *odredbe koje propisuju pravno provedive dužnosti* ili razrađuju neki vid pravno provedive dužnosti propisane Zakonom o državnoj službi;

npr. okolnosti pod kojima se primjenjuje zakonsko ograničenje stupanja državnih službenika u ekonomske transakcije

– *odredbe koje propisuju okolnosti pod kojima su državni službenici isključeni ili oslobođeni pravili dužnosti* koje propisuje Zakon o državnoj službi;

npr. slučajevi u kojima se državne službenike može osloboditi zakonske obveze otplate kredita koji su im dani za obrazovne svrhe

– *odredbe koje stvaraju osnovne elemente strukture državne službe* koji nisu predviđeni Zakonom o državnoj službi;

npr. određivanje kategorija i broja radnih mjesta unutar državne službe

– *odredbe koje imaju financijske posljedice na središnji proračun*, a koje nisu predviđene Zakonom o državnoj službi;

npr. . naknade i dodaci za osobe koje nisu službenici države kada vrše funkcije kao članovi službenog tijela koje se bavi pitanjima državne službe

– *odredbe koje daju dodatne funkcije osobama* koje inače ne bi imale ovlasti da ih vrše.

npr. dodjeljivanje ministru ovlasti delegiranja višem službeniku ministarstva ovlasti imenovanja određene razine državnih službenika (ukoliko ne postoji ta ovlast u Zakonu o državnoj službi).

– *postupci koji određuju osnovne korake koji garantiraju poštivanje postupka* u slučajevima kada zakonska prava državnih službenika mogu biti ukinuta ili se nanjih može negativno utjecati

npr. postupci kojima se određuje način provođenja disciplinskih postupaka

– *postupci koji moraju biti obvezni i pravno provedivi*

npr. postupci kojima se reguliraju žalbe ili predstavke državnih službenika službenom tijelu vlasti

– *odredbe koje propisuju kazne ili odštete* za slučajeve nepoštivanja zakonodavstva državne službe, ako nije tako predviđeno Zakonom o državnoj službi

npr. ovlast da se zadrži dio plaće državnog službenika kako bi se platila šteta nanescna službenoj imovini .

### 1.3. Upravne upute

Slijedeće su vrste upravnih uputa (s primjerima) koje možda ne moraju biti izrađene u obliku sekundarnog zakonodavstva:

- *proceduralna pravila*, koja određuju korake koje državni službenici trebaju poštivati u svezi određenih upravnih postupaka

npr. postupci za traženje dodataka ili prava, ili traženje zakonom odobrenih povlastica

- *upute* koje navode tko ili kako vrši određene ovlasti, obično da bi osigurao konzistentnost donošenja odluka i omogućio donošenje odluka na određenoj razini u upravi, bez korištenja viši upravljачkih razina

npr. upute kojima se daje odgovornost za izradu opisa poslova i propisivanje kako trebaju biti izrađene

- *interpretativne smjernice* koje osobama na koje utječu pokazuju kako se mogu očekivati da se koriste određene diskrecijske ovlasti, osobito pitanja koja će biti uzeta u obzir i kriteriji koji će se primjenjivati

npr. upute o svezi vođenja procjene izvršenja i čimbenika koji će se razmatrati tijekom izrade tih procjena

- *preskriptivna pravila*, koja pokazuju ponašanje koje bi osobe u pitanju trebale usvojiti kako bi poštivale zakonske uvjete koji su pravno provedivi.

npr. pravila u svezi početka i kraja radnog vremena i pauzi u državnoj službi.

- *preporuke*, koje daju savjetodavne smjernice u svezi očekivanih radnji ili ponašanja, s ciljem ostvarenja točno određenih ciljeva.

npr. savjet u svezi ponašanja kako bi se osigurala sigurnost na radu i zaštita od požara u državnim uredima.

- *kodeksi ponašanja*, koji određuju smjernice ili generalizirane standarde djelovanja ili ponašanja u određenim kontekstima

npr. kodeks ponašanja državnih službenika u svezi, npr. vanjskih financijskih aktivnosti i zapošljavanja ili političkih aktivnosti

- *pravila prakse*, pravila koja propisuju praksu koju treba poštivati kako bi zakonska pravila bila operativna ili djelotvorna

---

1 Prilagođeno prema klasifikaciji u R Baldwin, *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford (1995), str. 81-85

npr. pravila u pogledu praksi koje treba poštivati kako bi se osigurale jednake mogućnosti promaknuća državnih službenika, čime se sprovodi opća zabrana diskriminacije.

## **2. Sadržaj regulatornih instrumenata**

### ***2.1. Izbjegavanje detaljnog propisivanja ponašanja***

U mnogim zemljama, prijašnja praksa bila je koristiti sekundarno zakonodavstvo kako bi se detaljno propisalo ponašanje koje državni službenici moraju ili ne smiju primjenjivati u izvršavanju svojih funkcija. Danas je rašireno mišljenje da takav pristup ne dovodi do djelotvornog upravljanja ljudskim potencijalima. Umjesto toga se radije koriste *normativna načela* u svezi očekivanog ponašanja i traženi *standardi* izvršenja dodijeljenih funkcija. Njih prate upute o odgovarajućim postupcima, čije poštivanje omogućava primjenu načela i standarda na određene aktivnosti. Budući da ti postupci moraju odražavati situaciju u određenom ministarstvu, oni koji su zaduženi za njegovo upravljanje ("šefovi") moraju imati nužne diskrecijske ovlasti za razvoj i uspostavljanje procesa i praksi koji pridonose ispunjavanju načela i standarda u tom kontekstu.

Sekundarno zakonodavstvo može se koristiti za uspostavljanje svima razumljivih načela i standarda, koja su primjenjiva na sve državne službenike (premda se često nalaze u samom Zakonu o državnoj službi). No postupci to ne moraju biti; oni se zapravo često ne mogu propisati s precizno kao pravna pravila. Obično se najbolje mogu propisati na više neformalan način, upravnim uputama. One se mogu koristiti da se šefovima ukaže kako bi trebali vršiti svoje diskrecijske ovlasti, a kada ih rada sami šefovi, da daju smjernice za način kako državni službenici u nekom upravnom odjelu trebaju primjenjivati načela i standarde.

### ***2.2. Uspostavljanje ravnoteže između jednoobraznosti i fleksibilnosti***

Sekundarno zakonodavstvo nužno je u slučajevima kada nad državne službenike treba primijeniti točno određene dužnosti ili prava, kao uvjet njihove službe, ili kada se postojeće uvjete povećava ili ograničava, budući da to mijenja pravni odnos državnih službenika s njihovim poslodavcima koji je uspostavljen Zakonom o državnoj službi.

U nekim zemljama je praksa izraditi skup uglavnom jednoobraznih ili standardnih uvjeta službe koji se primjenjuju na sve državne službenike, premda se neka pravila možda ne primjenjuju na neke od njih, jer se okolnosti na koje se pravila odnose ne pojavljuju u određenom ministarstvu ili upravnom odjelu. To se sekundarno zakonodavstvo izrađuje pod pretpostavkom da su prikladni standardizirani propisi, budući da svi državni službenici pripadaju istoj struci.

No, razlike u funkcijama mogu opravdati drukčije uvjete službe. To može dovesti do napetosti između potrebe za zajedničkim standardima u čitavoj javnoj službi i potrebe odgovaranja na posebne okolnosti državnih službenika u pojedinim upravnim odjelima. Pokušaji da se izmire obje te potrebe istim skupom propisa vjerojatno će imati za posljedicu oveći, složen i detaljan dokument, čije neke odredbe neće biti relevantne za neke dijelove uprave.

Alternativan pristup je pružiti jednoobrazan okvir načela koja upravljaju uvjetima službe svih državnih službenika, putem sekundarnog zakonodavstva koje izrađuje središnje tijelo vlasti. Istovremeno, šefovi pojedinih ministarstava ovlašćuju se, također sekundarnim zakonodavstvom, određivati za svoje državne službenike uvjete i načine na koje će provesti ta načela u praksu, držeći se središnjih smjernica koje su

također zadane u okvirnom instrumentu. Na taj način, odgovornost za definiranje odnosa između poslodavca i zaposlenika stavlja se na razinu odjela, unutar granica zajedničkih standarda određenih zakonodavstvom.

To omogućuje da se uvjeti i način vršenja službe za određene državne službenike unesu ne samo u zajednički skup detaljnih zakonodavnih pravila, nego i u pojedinačne priručnike za osoblje nekog upravnog odjela. Ti priručnici mogu također sadržavati upravne smjernice koje se tiču načina na koji se na koji se uvjeti službe mogu tumačiti ili primjenjivati u određenim okolnostima, npr. U slučaju nesuglasica ili problema. (te dvije stvari treba jasno razlikovati, budući da uvjeti službe trebaju biti pravno nametnuti, a smjernice vjerojatno ne bi trebalo tretirati kao izvor prava koja se mogu pravno nametnuti).

### **2.3. Kodeks ponašanja državnih službenika**

Zakonodavstvo koje propisuje funkcije državnih službenika nije vrlo djelotvoran način za prenošenje samim državnim službenicima ili javnosti osnovnih profesionalnih vrijednosti koje treba očekivati od nezavisne javne službe u vršenju njenih funkcija. Kodeks ponašanja može se izrijeком uvesti u tu svrhu. Premda se može koristiti zakonodavstvo, upravne upute mogu biti prikladnije. Zakonodavne preskripcije često određuju tek *minimalne* standarde koje treba ostvariti (budući da zabranjuju ili propisuju što treba biti učinjeno, ili daju partikularizirane ovlasti djelovanja u određenim okolnostima).

Kodeks prakse ovog tipa ne propisuje fiksne uvjete ili čvrsta pravila, koja treba primjenjivati kada se pojave određene okolnosti. Obično sadrži načela i standarde sa smjernicama u svezi najprikladnijih načina za njihovo ostvarivanje. Općenito ostavlja dosta prostora za dodatna rješenja prilagođena individualnim okolnostima, a tamo gdje je to nužno i za odstupanje od odredbi ako to iziskuju druge potrebe.

Kodeks ponašanja obično se piše manje formalno od zakonskog teksta, koristi jezik očekivanja i poticanja i uključuje objašnjenja, savjete, preporuke i smjernice. U tom obliku vjerojatno će biti previše neprecizno provoditi izravne pravne postupke, premda će njegovi traženi standardi biti relevantni za disciplinske postupke kako bi se utvrdilo da li određeno ponašanje ispunjava uvjete za prijestupe koji su kažnjivi.

## **3. Proces izrade regulatornih instrumenata**

### **3.1. Ovlast za izradu sekundarne regulative**

Ovlast za izradu sekundarnog zakonodavstva može se dati izravno Zakonom o državnoj službi. Njime se može navesti koja tijela imaju tu ovlast i koja se pitanja mogu njom uređivati, te može propisati točno zadane granice unutar kojih treba vršiti tu ovlast. U nekim zemljama, ipak, Vlada i ministri imaju po Ustavu opću ovlast izrađivati sekundarno zakonodavstvo za provođenje svakog primarnog zakonodavstva koje su nadležni provoditi. U nekim slučajevima, ovlast ministarstava sadržana je u zakonu prijenosa ovlasti od strane Vlade. No, takve ovlasti mogu podlijegati jakom ograničenju da se ne smiju koristiti za određivanje prava i obveza pojedinaca.

Ovlast također može izvorati iz drugog primarnog zakonodavstva. Na primjer, Zakon o radu, kada se bavi nekim pitanjima zapošljavanja koja nisu predviđena Zakonom o državnoj službi, može ovlastiti izradu

sekundarnog zakonodavstva kao nadopunu odredbama Zakona – tako da se o tom pitanju mogu donijeti za odredbe za posebnu primjenu na državne službenike.

Ovlast izdavanja upravnih uputa različitih vrsta može se izrijeckom dodijeliti Vladi ili određenim državnim dužnosnicima. Ali u unutrašnjim pitanjima općenito izvire iz upravljačkih funkcija viših službenika u ministarstvima odgovornih za upravljanje i ne zahtijeva posebno pravno ovlaštenje.

Izuzetno je važno da oni koji izrađuju sekundarno zakonodavstvo u bilo kojem obliku skinu svaku sumnju s činjenice da postoji pravno ovlaštenje za izrađivanje sekundarnog zakonodavstva za pitanje o kojem je riječ i da se koristi ispravna ovlast i vrsta instrumenta. Prekoračenje ovlasti obično povlači postupak pravnog osporavanja i poništavanja od strane suda.

### **3.2. Središnja koordinacija**

Država ima interes u pogledu sadržaja i djelotvorne provedbe regulatornih instrumenata koji se bave državnom službom. Jedan način na koji se to može osigurati je dati ovlast za njihovu izradu jedinstvenom središnjem tijelu. To omogućava da zajednički uvjeti budu operativni diljem službe, što je osobito važan čimbenik ako imaju financijske posljedice ili predstavljaju standardne uvjete vršenja službe.

No, ako se trend prema supsidijarnosti provede na teremnu, ministarstvo koje je najbliže određenim aktivnostima državne službe može se ovlastiti za izradu pravila koja su prikladna za upravljanje njihovom provedbom, budući da se ona možda moraju razlikovati ovisno o kontekstu. Na primjer, upravnim odjelom koji izravno i često surađuje s javnošću možda treba upravljati dosta drukčije nego odjelom koji se uglavnom bavi policy-jem i planiranjem, a njegovi službenici drukčije moraju obavljati svoje funkcije. Premda se očekuju određene zajedničke vrijednosti kod obe kategorije, kod prve treba više staviti naglasak na učinkovitost, brzinu djelovanja, ljubaznost i poštenje u radu s javnosti. Umjesto oslanjanja na zajedničke propise o ponašanju državnih službenika, šefovi u određenim ministarstvima mogu se ovlastiti za utvrđivanje prikladnih standarda za ljude u tom ministarstvu i propisivanje postupaka koji su najprikladniji za provedbu tih standarda.

Međutim, takav pristup čini važnijim ulogu središnjeg tijela vlasti:

- kako bi uspostavilo standarde određene iz središta tamo gdje su potrebni
- kako bi pružilo smjernice u pogledu toga kako te standarde treba provoditi na razini upravnog odjela
- kako bi provjerilo da li su pravila za određeno tijelo u potpunosti konzistentna kako s općim standardima, tako i širim državnim interesima
- kako bi pratilo da li je na odgovarajući način osigurana provedba pravila i da li proizvodi željene rezultate
- kako bi osiguralo da se pravila redovito pregledavaju i ažuriraju.

Ovlasti tog tipa mogu se dati autonomnom tijelu, kao što je Povjerenstvo za državnu službu ili državnom tijelu koje je nadležno za upravljanje državom.

### **3.3. Konzultacije**

Instrumenti kojima se provodi zakonodavstvo državne službe materijalno utječu na radni život i karijere članova službe, osobito jer sadrže detaljne uvjete koji se tiču mnogih stvari koje rade. Konzultiranje o sadržaju tih instrumenata s državnom službom, osobito putem predstavnika ili sindikata, široko se prakticira u zemljama državama OECD-a. Čak i kada to nije izrijekom traženo u Zakon o državnoj službi, praksa se može rutinski usvojiti. Njegova vrijednost leži u:

- osiguravanju brige za interese onih na koje utječe
- osiguravanje da se regulatori oslanjaju na iskustvo i praktičnu svijest onih koji će morati sprovesti te uvjete.

Najdjelotvorniji način konzultiranja je pružiti što je više moguće potpun skup prijedloga (po mogućnosti u obliku nacrt instrumenta) u dovoljno vremena kako bi se mogao sustavno i pomno razmotriti i dobro formulirati komentare koji će se iznijeti. Konzultiranje o nacrtima prijedloga i policy opcija na kojima počivaju možda neće biti moguće za prve skupine instrumenata, budući da može postojati određena hitnost u njihovom operacionaliziranju. Ali, u svezi izmjena i dopuna ili zamjena, obično ima više vremena. U tom području, traži se konstantan proces evaluacije postojećih regulatornih instrumenata, budući da iskustvo ukazuje na poželjne izmjene.

### **3.4. Provjera kvalitete**

Treba provjeriti standarde kvalitete regulatornih instrumenata, bez obzira da li se radi o zakonodavstvu ili samo o upravnim u putama. Treba vršiti formalne provjere u sklopu procesa njihove izrade, kako bi se osigurala da se utvrde učinkovita pravila koja su laka za korištenje. Ispitivanje s pravnog stanovišta od strane iskusnog odvjetnika za javnu službu je važno, čak i za upravne upute, kako bi se osigurala kompatibilnost sa zakonskim uvjetima i spriječila nekonzistentnost i nesigurnost u pogledu djelovanja instrumenta.

### **3.5. Publiciranje i distribucija**

Regulatorni instrumenti u svezi državne službe zanimljivi su primarno državi, rukovoditeljima nekih ministarstava i članovima službi. Premda je javna objava često nepotrebna, osobito kada se radi o upravnim uputama, važna je interna objava koja je namijenjena državnim službenicima i lako im dostupna. To je osobito slučaj kod instrumenata koji propisuju uvjete službe ili reguliraju postupke pomoću kojih državni službenici mogu tražiti svoja prava ili se žaliti. Zemlje članice OECD-a sada pružaju sve relevantne dokumente, često i s eksplanatornim materijalom, svakom državnom službeniku i osiguravaju se da svako ministarstvo održava potpun skup trenutnih regulatornih instrumenata.

## **B. LISTA ZA PROVJERU SEKUNDARNOG ZAKONODAVSTVA (I DRUGIH REGULATORNIH INSTRUMENATA)**

Slijedeća pitanja su namijenjena olakšavanju izrade sekundarnog zakonodavstva i drugih regulatornih instrumenata dobre kvalitete zakona i teksta, te koji, zajedno sa Zakonom o državnoj službi, predstavljaju korpus zakonodavstva državne službe koji je institucionalno dovršen, predviđa sve nužne postupke i pravno je koherentan.

### **1. Opće provjere**

1.1. Da li je poduzeta sustavna analiza Zakona o državnoj službi, kako bi se utvrdile:

(a) teme u pogledu kojih će vjerojatno biti potrebni regulatorni instrumenti?

(b) tijela koja trebaju biti odgovorna za izradu tih instrumenata?

1.2. U svezi određene teme, da li Zakon o državnoj službi izričito zahtijeva da se za reguliranje tog pitanja koristi sekundarno zakonodavstvo?

1.3. Da li svi vidovi te teme iziskuju normativna pravila, ili ih se može bolje riješiti neformalno, upravnim uputama?

1.4. Ako su potrebna normativna pravila, postoji li jasna pravna ovlast za izradu sekundarnog zakonodavstva i obuhvaćanje svih pitanja koja zahtijevaju takva pravila?

1.5. Ako se koriste obje vrste pravila, da li se njima bavi u posebnim instrumentima i da li je pravni status svake vrste jasno vidljiv u samim instrumentima?

1.6. Napose, da li je uvijek jasno kada određena pravila trebaju biti obvezna (tj. provediva bilo pitem pravnih postupaka ili disciplinske akcije)?

1.7. U svakoj fazi pripreme, da li se pravne instrumente podvrgava pravnoj provjeri kako bi se osigurala njihova konzistentnost sa zakonom koji uređuje državnu službu?

1.8. Napose, ako se sekundarno zakonodavstvo i upravne upute koriste za neke vidove iste teme, da li su podvrgnuti posebnoj pravnoj provjeri međusobne konzistentnosti kao i sa Zakonom o državnoj službi?

1.9. Da li postoje provjere kojima se osigurava da svi regulatorni instrumenti:

- (a) zajedno sa Zakonom o državnoj službi predstavljaju koherentan pravni korpus i praksu s obzirom na državnu službu?
- (b) su laki za korištenje i lako razumljivi?
- (c) obuhvaćaju sva bitna pitanja o temama kojima se bave?
- (d) daju jasne i praktično provedive smjernice?
- (e) vjerojatno proizvode željene rezultate?
- (f) mogu biti ispoštovani?

## **2. Sadržaj sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata)**

- 2.1. Da li su donesena opća načela za izradu regulatnih instrumenata koji su dizajnirani za ostvarivanje ravnoteže između jednoobraznih standarda državne službe u cjelini i fleksibilne provedbe koja odgovara potrebama određenih odjela?
- 2.2. Ako Zakon o državnoj službi ne daje odgovor, postoji li dogovorena politika o tome koja pitanja se uređuju jednoobraznim odredbama? Da li je to preneseno svim tijelima koja imaju ovlast izrađivati regulatorne instrumente?
- 2.3. Da li rukovoditelji ministarstava (ili odjela unutar ministarstava) imaju ovlast izdavati upravne upute o načinu na koji njihovi službenici trebaju ostvarivati zakonske uvjete i standarde?
- 2.4. Postoje li zajedničke smjernice za te rukovoditelje u svezi vršenja njihovih ovlasti, kako bi se osigurao konzistentan pristup?
- 2.5. Provodi li se provjera kako bi se osiguralo da se sekundarnim zakonodavstvom bavi pitanjima koja definiraju uvjete službe?
- 2.6. Da li su ti instrumenti koji definiraju uvjete službe jasno razdvojeni od onih koji savjetuju ili upućuju kako ih treba ostvariti?
- 2.7. Da li je razmotreno reguliranje očekivanog ponašanja državnih službenika određivanjem normativnih načela i standarda rukovoditeljskom diskrecijom, uz pomoć upravnih smjernica, umjesto detaljnim opisima točno određenih dužnosti?
- 2.8. Da li je razmotrena izrada kodeksa ponašanja koji pruža upute i postupke državnim službenicima, tako da se mogu ostvariti standardi propisani u zakonima i vrijednosti na kojima počivaju?

## **3. Izrada nacрта sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata)**

- 3.1. Postoji li ovlast (npr. prema Zakonu o državnoj službi) za rješavanje nekog pitanja sekundarnim zakonodavstvom?

- 3.2. Da li su svi predloženi sadržaji unutar opsega ovlasti za izradu sekundarnog zakonodavstva?
- 3.3. Da li se svim pitanjima treba baviti tim sekundarnim zakonodavstvom? Da li su već obuhvaćena drugim zakonodavstvom? Da li se neka pitanja mogu ostaviti za rješavanje upravnim uputama?
- 3.4. Da li je izrađena odgovarajuća vrsta zakonodavnog instrumenta?
- 3.5. Da li instrument utvrđuje odgovarajuće tijelo koje ima zakonodavnu ovlast baviti se ovom temom?
- 3.6. Da li se instrument drži oblika i formata koji se konvencionalno koristi za sekundarno zakonodavstvo dotičnog tipa? Napose, da li uključuje ispravnu formulu ovlašćenja i potpise?
- 3.7. Da li instrument utvrđuje ispravan izvor zakonodavne ovlasti za njegovu izradu?
- 3.8. Da li je instrument izrađen dovoljno precizno, koristeći nužnu pravnu terminologiju, kako bi predstavljao obvezujuća pravila koja se mogu pravno provoditi?
- 3.9. Da li su pravni koncepti i pravni izrazi koji se koriste u instrumentu konzistentni s onima u Zakonu o državnoj službi i drugim sekundarnim instrumentima koji se provode u tom Zakonu?
- 3.10. Da li su ispunjeni svi obvezni zakonski uvjeti s obzirom na postupak izrade instrumenta (npr. u svezi tijela koja moraju biti konzultirana)?
- 3.11. Da li instrument pojašnjava kategorije slučajeva ili osoba na koje se primjenjuje i kada stupa na snagu?
- 3.12. Da li instrument ima jedinstvenu identifikaciju (npr. ime i broj) koja olakšava indeksiranje, arhiviranje i pretragu?
- 3.13. Da li su poštivani svi formalni uvjeti u svezi publiciranja instrumenta (npr. u Službenom listu)

#### **4. Process izrade sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata)**

- 4.1. Postoji li središnje tijelo u sustavu državne službe koje je odgovorno za koordinaciju razvoja i pitanja regulatornih instrumenata kojima treba provesti Zakon o državnoj službi?
- 4.2. Da li to tijelo ima ovlast određivati opće standarde koje treba poštivati kada se regulatorni instrumenti izrađuju unutar državne službe?
- 4.3. Da li to tijelo ima ovlast praćenja da li se standardi poštuju i da li postižu željene ciljeve?
- 4.4. Postoji li postupak kojim se individualni instrumenti ne trebaju formalno izrađivati ako nisu popraćeni formalnom obavijesti od tog tijela (npr. putem potvrde o sukladnosti) da se poštuju odgovarajući standardi?
- 4.5. Postoje li jasne smjernice o načinu na koji odgovorni za uputu pojedinim ministarstvima ili odjelima ministarstava trebaju vršiti svoje ovlasti izdavanja regulatornih instrumenata?

4.6. Postoje li standardni postupci koji zahtijevaju konzultaciju (npr. s predstavnicima državne službe ili sindikatima) s obzirom na izradu onih regulatornih instrumenata koji izravno utječu na interese ili radne prakse državnih službenika?

4.7. Da li ti postupci osiguravaju djelotvornost konzultacija, a osobito da li se proširuju na evaluaciju postojećih propisa, kao i na prijedloge za ažuriranje ili izmjene i dopune?

4.8. Da li nepoštivanje konzultacijskih postupaka predstavlja osnovu za poništavanje od strane suda ili osnovu za odbijanje izdavanja potvrde o poštivanju, tako da se instrument ne može formalno izraditi?

4.9. Postoje li standardni formalni ustroji kojima se osigurava evaluiranje regulatornih instrumenata i njihova kontrola u redovitim vremenskim odsječcima?

## **5. Interno publiciranje i distribucija sekundarnog zakonodavstva (i drugih regulatornih instrumenata)**

5.1. Da li su objavljeni svi regulatorni instrumenti kojima se provodi Zakon o državnoj službi, kako bi se državni službenici mogli njima koristiti?

5.2. Da li su dostupne kopije svih instrumenata za svaki od instrumenata koji izravno utječe na određene državne službenike (osobito one koji se bave uvjetima službe)?

5.3. Postoje li utvrđeni postupci za osiguravanje da državni službenici dobivaju sve ažurirane podatke i izmjene i dopune regulatornih instrumenata koji na njih izravno utječu?

5.4. Postoji li središnji, službeni arhiv svih takvih regulatornih instrumenata i da li svako ministarstvo održava arhiv svih onih koji se tiču državnih službenika u ministarstvu? Napose, da li se za te svrhe koristi ili se tek razvija kompjuterizirana baza podataka?

5.5. Postoji li središnje održavani i distribuirani vodič ili indeks tih regulatornih instrumenata?

5.6. Postoji li kodeks prakse koji uređuje pristup državnih službenika (uključujući i sindikate ili strukovna udruženja) arhivu instrumenata?

5.7. Da li je razmotrena izrada (i redovno ažuriranje) kodeksa upravljanja koji sadrži sve relevantne regulatorne instrumente na u sustavnom i pristupačnom obliku, kako bi se stavio na raspolaganje šefovima ministarstava odgovornima za linijsko upravljanje službenicima?

5.8. Da li je razmotrena izrada priručnika za osoblje koji ponovo navodi sadržaje relevantnih regulatornih instrumenata s objašnjenjima i u pristupačnom obliku za korisnike, kako bi bio na raspolaganju državnim službenicima?

## **PRILOG: GLOSAR TERMINA KOJI SE KORISTE U POPISU ZA PROVJERU**

*upravne upute*: nezakonski propisi koji se ne mogu izravno provoditi zakonskim postupcima, a koje obično izrađuje izvršno tijelo.

*nacrt*: nacrt primarnog zakonodavstva u obliku namijenjenom razmatranju u Parlamentu.

*Zakon o državnoj službi*: primarni zakon kojeg donosi Parlament i koji regulira državnu službu.

*Komisija za državnu službu*: javno, politički neutralno tijelo (obično nezavisno od vladine upute) koje je određeno da ima nadzor nad pitanjima državne službe, kao što su novačenje i upravljanje kadrovima.

*zakonodavstvo državne službe*: zakoni primarnog i sekundarnog zakonodavstva koji reguliraju državnu službu.

*tvorac nacrta zakona*: osoba (vladin dužnosnik ili angažirani konzultant) koji radi na postupku izrade teksta novog zakona.

*izrada nacrta zakona*: postupak pretvaranja nove politike u pravna pravila u zakonodavstvu, prikladnim pravnim oblikom i stilom, prije samog čina izrade zakona.

*zakonodavstvo*: pisani zakon koji donosi Parlament ili Vlada ili neko drugo tijelo ovlašteno (Ustavom ili primarnim zakonom) za izradu zakonskih instrumenata.

*primarno zakonodavstvo*: zakonodavstvo koje izrađuje Parlament (tj. tijelo koje ima glavnu zakonodavnu funkciju države).

*propisi*: bilo koji instrumenti koje može izraditi Parlament ili Vlada ili javna uprava kako bi utjeceli na ponašanje (tj. Zakonski instrumenti, kao što su primarno i sekundarno zakonodavstvo i nezakonski instrumenti, kao što su cirkulari, naputci, smjernice ili upute – "upravne upute").

*sekundarno zakonodavstvo*: zakonodavstvo koje donosi vlada ili neko drugo izvršno tijelo koje ima pravo izdavati zakonske instrumente (npr. uredba, naputak, pravilnik, naredba ili neki drugi propis)

*sekundarno zakonodavstvo*: način i postupak izrade sekundarnog zakonodavstva i upravnih uputa.