

31999Y0317(01)

17.3.1999.

SLUŽBENI LIST EUROPSKIH ZAJEDNICA

C 73/1

MEĐUINSTITUCIONALNI SPORAZUM

od 22. prosinca 1998.

o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice

(1999/C 73/01)

EUROPSKI PARLAMENT, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE I KOMISIJA
EUROPSKIH ZAJEDNICA,

uzimajući u obzir Deklaraciju br. 39 o kvaliteti izrade zakonodavstva Zajednice koja je usvojena na Međuvladinoj konferenciji 2. listopada 1997. i priložena Završnom aktu Ugovora iz Amsterdama,

budući da:

(1) Nužna je jasna, jednostavna i točna izrada zakonodavnih akata Zajednice kako bi oni bili transparentni i razumljivi javnosti i gospodarskim subjektima. To je također preduvjet za pravilnu provedbu i ujednačenu primjenu zakonodavstva Zajednice u državama članicama.

(2) U skladu sa sudskom praksom Suda, načelo pravne sigurnosti koje je dio pravnog poretka Zajednice zahtijeva da zakonodavstvo Zajednice mora biti jasno i točno, a njegova primjena predvidljiva pojedincima. Taj zahtjev mora se strogo poštovati u slučaju akata koji bi mogli imati financijske posljedice i nametati obveze pojedincima kako bi osobe na koje se odnose mogle točno znati opseg obveza koje im se njima nalažu.

(3) Stoga bi zajedničkom suglasnošću trebalo usvojiti smjernice o kvaliteti izrade zakonodavstva Zajednice. Te su smjernice namijenjene kao vodič za institucije Zajednice kada donose zakonodavne akte i za djelatnike institucija Zajednice koji su uključeni u oblikovanje i izradu tih akata, bilo u stadiju početnog teksta ili teksta raznih izmjena tijekom zakonodavnog postupka.

(4) Te bi smjernice trebale biti popraćene mjerama za osiguranje njihove pravilne primjene, uz usvajanje relevantnih mjera od strane svake institucije za vlastitu uporabu.

(5) Trebalo bi ojačati ulogu pravnih službi institucija u poboljšanju kvalitete izrade zakonodavnih akata Zajednice, uključujući njihove pravne/jezične stručnjake.

(6) Te smjernice nadopunjuju nastojanja institucija u dostupnosti i olakšavanju razumijevanja zakonodavstva Zajednice, posebno službenom kodifikacijom zakonodavnih akata, preinačavanjem i pojednostavljenjem postojećih tekstova.

(7) Te smjernice treba smatrati instrumentima za internu uporabu od strane institucija. One nisu pravno obvezujuće,

ZAJEDNIČKOM SUGLASNOŠĆU USVAJAJU OVE SMJERNICE:

Opća načela

1. Zakonodavni akti Zajednice izrađuju se jasno, jednostavno i točno.
2. Izrada akata Zajednice mora odgovarati vrsti predmetnog akta i posebno činjenici je li akt obvezujući ili nije (uredba, direktiva, odluka, preporuka ili drugi akt).
3. Pri izradi akata uzimaju se u obzir osobe na koje bi se trebali primjenjivati, s ciljem da im se omogući nedvosmisleno utvrđivanje njihovih prava i obveza, kao i osobe odgovorne za primjenu akata.

4. Odredbe akata moraju biti sažete, a njihov sadržaj trebao bi biti u što većoj mjeri homogen. Trebalo bi izbjegavati prekomjerno duge članke i rečenice, nepotrebno zamršen tekst i pretjeranu uporabu kratica.
5. Tijekom postupka koji prethodi njihovom donošenju, nacrt akata formulira se izrazima i rečeničnim strukturama koje poštuju višejezičnu prirodu zakonodavstva Zajednice; pojmove ili terminologiju koji su specifični za pojedini nacionalni pravni sustav treba pažljivo koristiti.
6. Terminologija koja se koristi u određenom aktu mora biti dosljedna unutar samog teksta i s aktima koji su već stupili na snagu, posebno u istom području.

Jednaki se pojmovi izražavaju istim izrazima, u što je većoj mjeri moguće bez otklanjanja od njihovog značenja u standardnom, pravnom ili tehničkom jeziku.

Različiti dijelovi akta

7. Svi akti Zajednice opće primjene izrađuju se u skladu sa standardnom strukturom (naslov – preambula – normativni dio – prilozi, prema potrebi).
8. Naslov akta pruža u što je većoj mjeri moguće sažetu i potpunu indicaciju o predmetu koji ne dovodi čitatelja do krivih zaključaka u vezi sa sadržajem normativnog dijela. Ako je potrebno, iza punog naslova akta može slijediti kratki naslov.
9. Svrha je pozivanja određivanje pravnog temelja akta i glavnih koraka u postupku koji prethodi njegovom donošenju.
10. Svrha je uvodnih izjava utvrđivanje sažetih razloga za najvažnije odredbe normativnog dijela, bez ponavljanja ili parafraziranja. One ne smiju sadržavati normativne odredbe ili političke preporuke.
11. Uvodne izjave su numerirane.
12. Normativni dio obvezujućeg akta ne smije uključivati odredbe koje nisu normativne prirode, kao što su želje ili političke izjave, ili odredbe koje ponavljaju ili parafraziraju odlomke ili članke iz Ugovora ili odredbe kojima se potvrđuju pravne odredbe koje su već stupile na snagu.

Akti ne smiju sadržavati odredbe kojima se iskazuje sadržaj drugih članaka ili ponavlja naslov akta.

13. Prema potrebi se na početku normativnog dijela unosi članak kojim se određuju predmet i područje primjene akta.
14. Ako izrazi koji se koriste u aktu nisu jednoznačni, trebalo bi ih odrediti zajedno u jednom članku na početku akta. Definicije ne sadrže samostalne normativne odredbe.
15. Tekst članaka u najvećoj mogućoj mjeri mora imati standardnu strukturu (predmet i područje primjene – definicije – prava i obveze – odredbe kojima se dodjeljuju provedbene ovlasti – postupovne odredbe – provedbene mjere – prijelazne i završne odredbe).

Normativni dio podijeljen je na članke i, ovisno o njihovoj duljini i složenosti, glave, poglavlja i odjeljke. Kada članak sadrži popis, svaka stavka na popisu trebala bi biti određena brojem ili slovom, a ne alinejom.

Upućivanje na isti ili drugi akt

16. Upućivanje na druge akte trebalo bi koristiti u najmanjoj mjeri. Upućivanje mora točno naznačiti akt ili odredbu na koju upućuje. Kružno upućivanje (upućivanje na akt ili članak koji upućuje na izvornu odredbu) i serijsko upućivanje (upućivanje na odredbu koja upućuje na drugu odredbu) također treba izbjegavati.
17. Upućivanjem u normativnom dijelu obvezujućeg akta na neobvezujući akt potonji ne postaje obvezujući. Ako autor želi učiniti obvezujućim cijeli ili dio sadržaja neobvezujućeg akta, njegove odredbe trebalo bi u najvećoj mogućoj mjeri navesti kao dio obvezujućeg akta.

Akti o izmjeni

18. Svaka izmjena akta mora biti jasno izražena. Izmjene imaju oblik teksta koji treba umetnuti u akt koji treba izmijeniti. Prednost se daje zamjeni cijelih odredbi (članaka ili potpodjela članaka), radije nego umetanju ili brisanju pojedinih rečenica, izraza ili riječi.

Akt o izmjeni ne smije sadržavati samostalne suštinske odredbe koje nisu umetnute u akt koji treba izmijeniti.

19. Aktom koji u prvom redu nije namijenjen izmijeni drugog akta mogu se na kraju utvrditi izmjene drugih akata koje su posljedica promjena koje on uvodi. U slučaju suštinskih izmjena trebalo bi donijeti zaseban akt o izmjeni.

Završne odredbe, stavljanje izvan snage i prilozii

20. Odredbe kojima se utvrđuju datumi, vremenska ograničenja, iznimke, odstupanja i produljenja, prijelazne odredbe (posebno one koje se odnose na učinke akta na postojeće situacije) i završne odredbe (stupanje na snagu, krajnji rok za prenošenje i vremensku primjenu akta) sastavljaju se precizno.

Odredbe o krajnjim rokovima za prenošenje i primjenu akata određuju datum izražen kao dan/mjesec/godina. U slučaju direktiva, ti se krajnji rokovi izražavaju tako da jamče primjereno razdoblje za prenošenje.

21. Zastarjeli akti i odredbe izričito se stavljaju izvan snage. Donošenje novog akta trebalo bi imati za posljedicu izričito stavljanje izvan snage svih akata ili odredbi koji su na temelju novog akta postali neprimjenjivi ili suvišni.
22. Tehnički aspekti akta sadržani su u prilogima, na koje se pojedinačno upućuje u normativnom dijelu i koji ne smiju obuhvaćati nova prava ili obveze koja nisu utvrđena u normativnom dijelu.

Prilozi se sastavljaju u skladu sa standardiziranim oblikom,

SPORAZUMJELI SU SE O SLJEDEĆIM PROVEDBENIM MJERAMA:

Institucije poduzimaju one mjere vezane uz njihovu unutarnju organizaciju koje smatraju potrebnim za osiguranje odgovarajuće primjene ovih smjernica.

Institucije osobito:

- (a) daju upute svojim pravnim službama da u roku od jedne godine od objave ovih smjernica izrade zajednički praktični vodič za osobe uključene u izradu zakonodavstva;
- (b) organiziraju odgovarajuće unutarnje postupke tako da pravne službe, uključujući njihove pravne/jezične stručnjake, mogu svaka za svoju instituciju pravodobno podnijeti prijedloge za izradu s ciljem primjene ovih smjernica;
- (c) potiču stvaranje jedinica za izradu zakonodavstva unutar tih tijela ili službi unutar institucija koje su uključene u zakonodavni postupak;
- (d) osiguravaju osposobljavanje svojih dužnosnika i ostalih službenika za izradu zakonodavstva, posebno ih upoznavajući s učincima višejezičnosti na kvalitetu izrade zakonodavstva;
- (e) promiču suradnju s državama članicama s ciljem poboljšanja razumijevanja određenih pitanja koja treba uzeti u obzir pri izradi tekstova;
- (f) potiču razvoj i poboljšanje alata informacijske tehnologije kao pomoći pri izradi zakonodavstva;
- (g) potiču suradnju službi odgovornih za osiguranje kvalitete izrade zakonodavstva;
- (h) daju upute svojim pravnim službama za redovitu izradu izvješća o poduzetim mjerama na temelju točaka od (a) do (g), svaka za instituciju čiji je dio.

Sastavljeno u Bruxellesu 22. prosinca 1998.

Za Europski parlament

Predsjednik



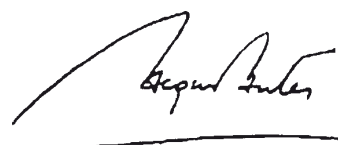
Za Vijeće
Europske unije

Predsjednik



Za Komisiju
Europskih zajednica

Predsjednik



Deklaracija Europskog parlamenta

Europski parlament smatra da zakonodavni akti Zajednice moraju biti sami po sebi razumljivi te da institucije i/ili države članice ne smiju usvajati izjave za pojašnjenje.

Usvajanje izjava za pojašnjenje nije predviđeno u Ugovorima i nije u skladu s prirodom prava Zajednice.

Izjave Vijeća

Kao i Europski parlament, Vijeće smatra da bi zakonodavni akti trebali biti razumljivi sami po sebi. Korištenje izjava kojima se tumače pravni akti trebalo bi stoga kadgod je to moguće izbjegavati, a sadržaj mogućih izjava trebalo bi prema potrebi uključiti u tekst akta.

Međutim, trebalo bi uzeti u obzir da ako izjave ne proturječe predmetnom zakonodavnom aktu i dane su javnosti na uvid (na temelju članka 151. stavka 3. Ugovora o EZ-u kako će biti izmijenjen Ugovorom iz Amsterdama), te su izjave o tumačenju koje je usvojio zakonodavac Zajednice u skladu s pravom Zajednice.

Vijeće smatra da je poželjno da opća načela dobre izrade zakonodavstva koja proizlaze iz „Općih smjernica o kvaliteti izrade zakonodavstva Zajednice” prema potrebi služe kao poticaj za izradu akata usvojenih na temelju glava V. i VI. i Ugovora o Europskoj uniji.

Vijeće smatra da bi, kako bi se mogla poboljšati transparentnost postupka donošenja odluka u Zajednici, bilo poželjno da ubuduće Komisija daje izjave o razlozima uz zakonodavne prijedloge koji trebaju biti stavljeni na raspolaganje javnosti putem najprikladnijih sredstava (na primjer, objavom u seriji C *Službenog lista Europskih zajednica*, elektroničkom distribucijom i drugo).

Vijeće smatra da bi, uz usvajanje službene kodifikacije zakonodavnih akata od strane zakonodavca, Ured za službene publikacije Europskih zajednica trebao, s ciljem poboljšanja pristupa zakonodavstvu Zajednice u slučaju da ono podliježe učestalim ili suštinskim izmjenama, pojačati rad na neslužbenom konsolidiranju zakonodavnih akata i poboljšati oglašavanje dostupnosti tih tekstova. Također bi bilo korisno razmotriti s drugim institucijama prikladnost mogućih mjera koje su usmjerene na pojačanu strukturiranu uporabu tehnike preinačavanja koja spaja kodifikaciju i izmjene akta u jedinstvenom zakonodavnom tekstu.
