

ПОСТУПАК  
ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА У  
НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ

Мирјана Радаковић,  
помоћник генералног секретара Народне скупштине –  
руководилац Сектора за законодавство

27. октобар 2016. године

# АКТИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

(члан 8. Закона о Народној скупштини)

- закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план;
- пословник;
- стратегија;
- декларација;
- резолуција;
- препорука;
- одлука;
- закључак;
- аутентично тумачење закона.

Устав, акт о промени Устава и Уставни закон (чл. 203-205. Устава РС)

## АКТИ ОДБОРА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

- Није прописано коју врсту аката доносе одбори (у пракси најчешће одлуке и закључке)
- Одбор за уставна питања и законодавство доноси Јединствена методолошка правила за израду прописа (чл. 8. Закона о НС и чл. 247. Пословника НС) – објављује се у „Сл. гласнику РС“
- Одлуке Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања објављују се у „Сл. гласнику РС“, ако то Одбор одлучи

## ПРЕДЛАГАЧИ ЗАКОНА И ДРУГИХ ОПШТИХ АКАТА

Уставом овлашћени предлагачи закона, других прописа и општих аката (чл. 107. Устава и чл. 150. Пословника)

Заштитник грађана и НБС могу да предложе законе из своје надлежности

Ако је предлагач група народних посланика мора бити назначен представник предлагача (чл. 151. ст. 5. Пословника)

Мишљење Владе о предлозима закона других предлагача (чл. 123. тач. 4. Устава, у вези са чл. 124. Устава)

Само Влада може да поднесе Народној скупштини предлоге закона о: буџету РС; завршном рачуну буџета РС; потврђивању међународних уговора; плану развоја РС; просторном плану РС, а скупштина аутономне покрајине предлог статута ради давања претходне сагласности.

# I. ИЗРАДА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА

## (пракса)

1. Образовање радне групе (укључивање експерата, односно стручњака за поједина питања),
2. Анализа прописа од значаја за израду предлога закона,
3. Израда радне верзије закона,
4. Израда нацрта закона,
5. Спровођење јавног слушања,
6. Израда и подношење предлога закона с образложењем,
7. Израда и подношење амандмана на предлог закона,
8. Усвајање, проглашење и објављивање усвојеног закона (по потреби и исправка усвојеног закона)

Током израде посебно се води рачуна о:

- усклађености предложених решења са Уставом РС и правним системом,
- усклађености предложених решења са основним текстом закона (у припреми предлога закона о изменама и допунама закона),
- избегавању предлагања одредби којима се стављају ван правне снаге одредбе другог закона,
- консултовању стручне јавности и представника органа и организација који ће примењивати предложени закон,
- изради упоредне анализе предложених решења са решењима која се примењују у региону и државама – чланицама ЕУ,
- обавезној припреми изјаве и, по потреби, табеле о усклађености предлога закона са прописима ЕУ

## ИЗРАДА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА

### Напомена:

Фазе при изради предлога закона у Народној скупштини нису предвиђене Пословником Народне скупштине, нити обавеза спровођења јавне расправе у току израде предлога акта, као што је то уређено Пословником Владе, али чланом 83. Пословника Народне скупштине предвиђена је могућност одржавања јавног слушања ради разјашњења питања значајних за припрему предлога акта (једна од могућих тема јавног слушања).

## СТРУКТУРА ЗАКОНА

- Назив
- Преамбула (виза) – садрже други прописи које доноси НС
- Уводни део (предмет уређивања, дефиниције и, по потреби, начела)
- Главни део (права и обавезе, овлашћења и казнене одредбе)
- Завршни део (прелазне и завршне одредбе, ступање на снагу)
- Пропис може да има и прилоге (нпр, табела, тарифа, техничка правила)



## СТРУКТУРА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА (члан 151. Пословника)

1. Текст закона
2. Образложење
3. Прилог – изјава и, по потреби, табела о усклађености предлога закона са прописима ЕУ

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА

(чл. 151. Пословника)

## 1. Обавезни елементи:

- Уставни, односно правни основ за доношење закона
- разлози за доношење закона
- објашњење основних правних института и појединачних решења
- процена финансијских средстава и извори обезбеђења тих средстава

- ако предлог закона садржи одредбе с повратним дејством, општи интерес због којег се предлаже повратно дејство (видети чл. 197. Устава)
- ако је за доношење закона предложен хитни поступак, разлози за доношење закона по хитном поступку
- ако се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Сл. гласнику РС“, разлоге за раније ступање (видети чл. 196. ст. 4. Устава)
- преглед одредаба важећег закона које се мењају, односно допуњују
- изјава предлагача о усклађености предлога закона с прописима ЕУ

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА

### 2. Могући елементи:

- може да садржи и анализу ефеката закона, која садржи одређена објашњења ... (видети чл. 151. ст. 3. Пословника НС) – У Влади је ова анализа уз нацрт закона обавезна, а чл. 59. ЈМП је прописано да образложење предлога закона треба, по правилу, у складу са Пословником НС, да садржи анализу ефеката прописа а ако предлагач прописа оцени да не треба да садржи, дужан је да то посебно образложи
- Уз изјаву о усклађености предлагач закона, по потреби, доставља и табелу о усклађености предлога закона с прописима ЕУ

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РС (чл. 171. Пословника)

- Уставни основ за доношење буџета
- Образложење предлога потребних средстава по корисницима буџета (расходи)
- Образложење структуре прихода републичког буџета
- У случају кад се буџет доноси за три године приходи и примања, расходи и издаци исказују се за сваку годину посебно

Најмање 15 дана у скупштинској процедури пре разматрања на седници НС (1. новембра Влада усваја ПЗ о буџету РС и подноси га НС а 15. децембра доноси НС – чл. 31. Закона о буџетском систему)

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ПОТВРЂИВАЊУ МЕЂУНАРОДНОГ УГОВОРА

(чл. 169. Пословника и чл. 12. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора)

Предлог закона садржи текст међународног уговора на српском језику (односно превод на српски језик и текст на једном од језика оригинала) и образложење:

- Разлози због којих се предлаже потврђивање међународног уговора
- Резерве, декларације и интерпретативне изјаве у односу на међународни уговор
- Одредбе о обезбеђивању финансијских средстава за извршавање међународног уговора
- Навођење органа надлежног за спровођење међународног уговора

Посебна улога одбора НС (чл. 8. Закона – надлежни одбор НС даје сагласност о привременој примени међ. уговора до његовог ступања на снагу)

## II. ИЗРАДА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА

Нови закон (пропис) треба донети:

- ако се више од половине чланова основног прописа мења или допуњује
- ако измене и допуне садрже одредбе којима се различито регулише и мења суштина основног прописа
- ако има превише малих измена због чега је текст основног прописа непрегледан и тежак за употребу и цитирање, целисходније је донети нови пропис

## Општа правила:

- измене и допуне прописа врше се прописом исте важности (правне снаге) као што је пропис који се мења односно допуњује и по истом поступку
- изменама и допунама једног прописа не могу се вршити измене и допуне другог прописа, осим ако се утврђује престанак важења појединих одредаба другог прописа
- измене и допуне прописа треба да садрже структуру и терминологију основног прописа, тако да се након израде пречишћеног текста не примети да је основни текст мењан
- један члан прописа о изменама и допунама обухвата, по правилу, измене и допуне које се врше у оквиру једног члана основног прописа
- ако се у више чланова основног прописа исте речи замењују другим речима, све измене се могу обухватити једним чланом
- ако се у једном члану, ставу, тачки или подтачки прописа врши већи број измена и допуна, треба изменити цео члан, став, тачку, односно подтачку
- првом и сваком наредном изменом прописа увек се мења само основни пропис (који укључује све претходне измене и допуне)



## Назив

- треба да одговара његовом садржају (у зависности од тога да ли се врши једна или више измена и допуна)
- треба да обухвати цео назив прописа који се мења, односно допуњује

## Члан први садржи:

- назив прописа који се мења и допуњује
- број службеног гласила у којем је објављен основни текст и бројеве свих службених гласила у којима су објављене измене и допуне тог прописа, као и исправке и пречишћен текст, упућивање на др. закон и одлуку УС
- члан основног прописа у којем се врши прва измена/допуна а затим се по редоследу наводе наредни чланови у којима се врше измене/допуне

Следећи чланови не садрже назив основног прописа

## Формулација измене (чл. 51. ЈМП):

- ако се мења члан, став или једна или више речи у члану/ставу
- ако се брише члан, став или речи у члану/ставу
- ако се мења број
- ако се мења алинеја (означити словима)
- ако се мења проценат (чл. 55. ЈМП) или број (једноцифрени број се пише словима а двоцифрени и вишецифрени арапским бројем)

## Формулација допуне (чл. 52, 53. и 54. ЈМП)

- додавањем дела прописа, допуњени део добија исти број као и претходни део исте врсте и уз број се додаје мало слово по азбучном реду (нпр. Глава Ia)
- додавањем члана/чланова после неког члана што се наводи у првом члану прописа о изменама и допунама или у неком од наредних чланова (нпр. „После члана 12. додају се чл. 12а - 12в, који гласе...)
- додавањем става – или као последњи став у члану или се умеће између два постојећа става (у том случају додаје се став нпр. „Досадашњи став 3. постаје став 4.“) или уз измену следећег постојећег става (нпр. Досадашњи став 3. који постаје став 4. мења се и гласи: „...)

### III. ИЗРАДА АМАНДМАНА

- Предлог за измену и допуну предлога закона, који може да поднесе Уставом овлашћени предлагач закона, као и надлежни одбор у складу с Пословником (чл. 161. ст. 1. Пословника)
- Рок за подношење (чл. 161. ст. 2. и 3. Пословника)

## АМАНДМАНИ ОДБОРА

- чл. 155. ст. 3. Пословника (у току разматрања предлога закона у начелу – ретко)
- чл. 157. ст. 6. Пословника (у времену од најмање 24 часа између завршеног начелног претреса и почетка претреса у појединостима – најчешће)
- чл. 165. Пословника (у Дану за гласање)

## СТРУКТУРА АМАНДМАНА (чл. 162. Пословника)

- Правни основ за подношење амандмана,
- Назив и члан предлога закона на који се амандман подноси,
- Решење које се предлаже,
- Образложење (садржи разлог подношења, објашњење и циљ који се жели постићи и по потреби процену утицаја на буџетска средства)
- Јединствена методолошка правила за израду прописа (чл. 62. и сходна примена чл. 47-55. који се односе на измене и допуне прописа)

## БИТНЕ НАПОМЕНЕ О АМАНДМАНИМА

- амандман мора бити потписан од стране овлашћеног подносиоца
- рокови за подношење амандмана (редовни поступак - 3 дана, хитни - до почетка начелног претреса, ако је седница НС сазвана у року краћем од 7 дана - до почетка прве начелне расправе)
- неблаговремени амандмани не могу да уђу у скупштинску процедуру (обавештење генералног секретара)
- непотпуни и амандмани с увредљивом садржином могу бити одбачени (надлежни одбор)
- одбачени и неблаговремени амандмани не могу бити предмет расправе и о њима се не гласа (чл. 163. Пословника)
- амандман мора бити у складу са Уставом и правним системом што цени надлежни одбор
- водити рачуна да предложено решење у амандману буде у складу са прописима ЕУ

## БИТНЕ НАПОМЕНЕ О АМАНДМАНИМА

- на исти члан предлога закона подносилац не може да поднесе више амандмана (сам или заједно са другим посланицима)
- ако се подноси амандман којим се врши допуна предлога закона о изменама и допунама закона водити рачуна да се амандманом не мења основни текст закона који није обухваћен предложеним изменама, односно предложено решење у амандману треба да буде у оквиру предмета предлога закона
- водити рачуна на који члан се амандман подноси (само на члан предлога закона а не на члан основног закона који се мења)
- водити рачуна о терминологији и језику амандмана да је у складу са текстом предлога закона
- водити рачуна да се речи које се амандманом замењују у потпуности уклапају са преосталим текстом који се не мења
- при писању амандмана на предлог закона о изменама и допунама закона увек имати у виду и основни текст закона

## БИТНЕ НАПОМЕНЕ О АМАНДМАНИМА

- на текст међународног уговора не може се поднети амандман, води се јединствен претрес (чл. 169-170. Пословника)
- могућност повлачења амандмана сходно одредбама Пословника о повлачењу предлога закона из скупштинске процедуре (чл. 159. Пословника)
- ако је група посланика поднела амандман, за повлачење тог амандмана неопходно је да се потпишу сви ти посланици
- исправка амандмана (није формално-правно регулисана, примена у пракси)
- амандман постаје саставни део предлога закона ако га прихвате предлагач закона и надлежни одбор, а Одбор за уставна питања и законодавство оцени да је у складу са Уставом и правним системом



## БИТНЕ НАПОМЕНЕ О АМАНДМАНИМА

Обратити посебну пажњу при изради амандмана на предлог закона о буџету РС – ограничења предвиђена Законом о буџетском систему (чл. 44):

- измена предлога буџета коју врши Народна скупштина мора бити у оквиру максимума укупног фискалног дефицита утврђеног у предлогу буџета Владе,
- суфицит утврђен у предлогу буџета Владе не може се користити за повећање расхода и издатака предложених буџетом,
- предлог за смањење прихода, мора да садржи мере за увећање других прихода или умањење расхода и издатака за исти износ,
- предлог за увећање расхода и издатака, мора да садржи мере за увећање прихода или умањење других расхода и издатака за исти износ.

Текућа буџетска резерва опредељује се највише до 2,5%, а стална буџетска резерва највише до 0,5% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину (чл. 69. и 70. Закона).

#### IV. ПРЕЧИШЋЕН ТЕКСТ ЗАКОНА (ПРОПИСА) (чл. 56. ЈМП)

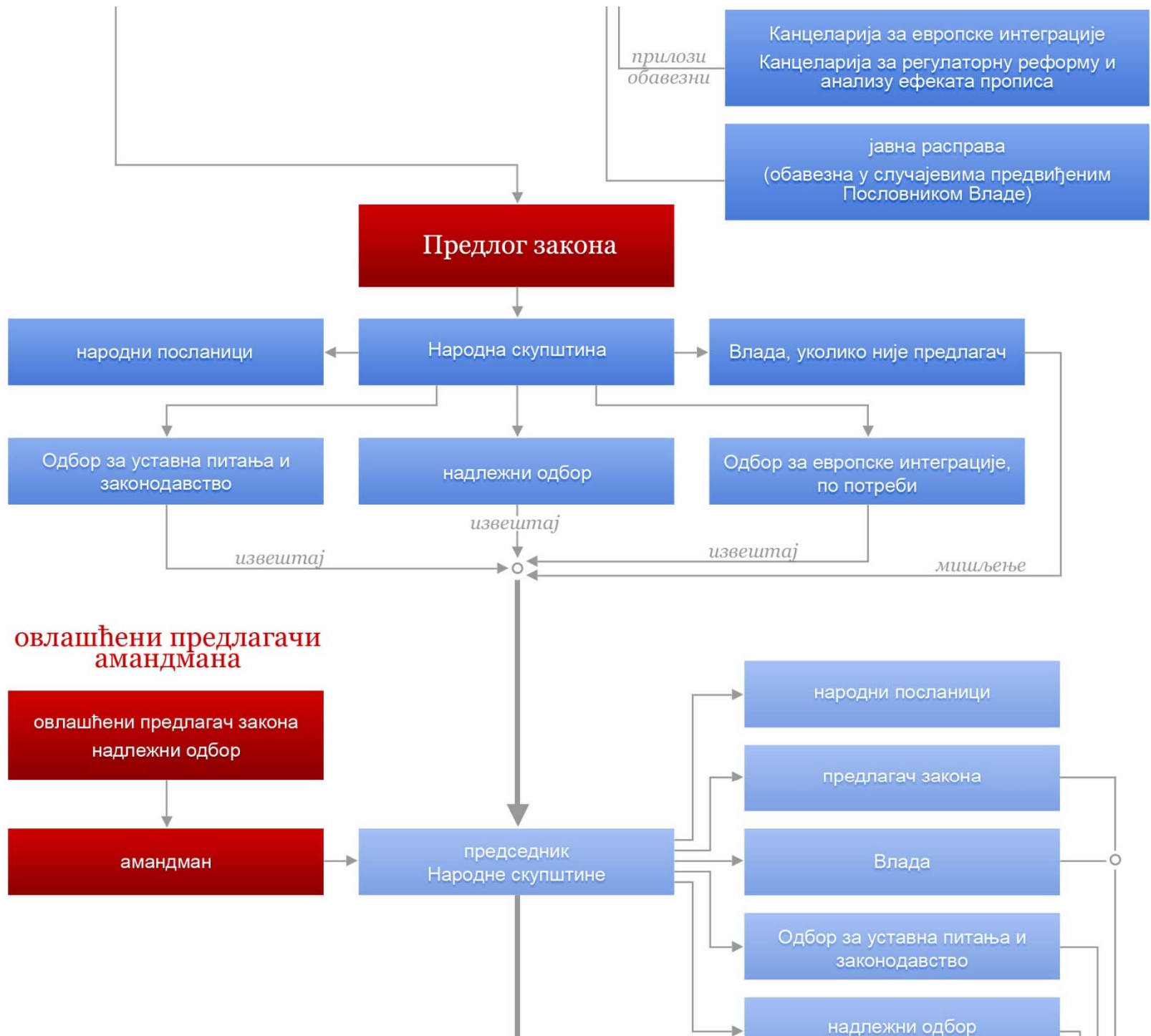
- утврђује орган, односно тело које је за то овлашћено
- садржи уводни део, назив прописа са ознаком: „пречишћен текст“, која се ставља у заграду испод назива прописа и сам текст прописа
- уводни део садржи: правни основ за његово утврђивање, назив органа/тела које га утврђује, назив прописа са бр. службених гласила у којима је објављен основни текст и све његове измене и допуне, чланове који се изостављају – уз разлог због којег се изостављају и број и датум утврђивања текста са потписом овлашћеног лица
- у пречишћеном тексту не могу се мењати изрази, исправљати грешке, нити делити целине/одредбе
- одредбе које се односе на рокове за усклађивање подзаконских прописа са законом треба исказати у прошлом времену
- при изради пречишћеног текста прописа пренумерисати класификационе јединице – делове, одељке, пододељке, чланове, тачке и подтачке

## V. ОБЈАВЉИВАЊЕ ПРОПИСА

- закони и други прописи НС објављују се у „Сл. гласнику РС“
- усвојене законе пре објављивања проглашава председник Републике указом који има могућност враћања закона Народној скупштини на поновно одлучивање (чл. 113. Устава), док остале акте НС потписује председник НС
- служба НС припрема текст прописа за објављивање у „Сл. гласнику РС“ (чл. 3. ст. 3. Закона о објављивању закона и других прописа) о чему се стара генерални секретар НС (чл. 248. ст. 1. Пословника)
- закони и други прописи објављују се у тексту који је утврдио њихов доносилац, по правилу у првом наредном броју Службеног гласника

## VI. ИСПРАВКА

- исправку донетих , а необјављених прописа (чл. 248. ст. 2. Пословника) у сарадњи са предлагачем прописа може да изврши служба НС и то само исправку очигледних словних и правописних грешака, као и грешака у писању бројева и имена
- исправку објављеног прописа (чл. 248. ст 3. Пословника) даје генерални секретар НС ако се утврди да пропис није објављен у изворном тексту
- исправка објављеног прописа се доставља Сл. гласнику РС ради објављивања



ЗАХВАЉУЈЕМ  
НА  
ПАЖЊИ

[mirjana.radakovic@parlament.rs](mailto:mirjana.radakovic@parlament.rs)