

Оливер Николић
Институт за упоредно право, Београд

ЗАКОНОДАВНИ ПОСТУПАК У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Сажетак

Законодавни поступак представља један од кључних елемената функционисања власти у демократским државама. Рад се састоји из три дела: у првом је дато теоријско разматрање законодавног поступка, у другом делу се анализира процес доношења закона у Народној скупштини Републике Србије и у трећем делу се говори о унапређење тог поступка у процесу интеграције у Европску унију. Аутор је обрадио ову комплексну тему и дао виђење сваке фазе законодавног поступка како у теоријском тако и у позитивно-правном смислу. Указано је и на одређене проблеме унутар процеса усвајања закона, и то на чињеницу да се велики број закона доноси по хитном поступку и на одређену нетранспарентност и нејасно правно одређење института јавне расправе.

Кључне речи: Законодавни поступак, Народна скупштина, скупштински одбори, хитни поступак, јавна расправа, Република Србија, Европска унија

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Још је у давна времена Marcus Tullius Cicero рекао: *MENS ET ANIMUS ET CONSILIUM CIVITATIS POSITA SUNT IN LEGIBUS*¹⁾ (дух, памет и смисао државе се налазе у њеним законима). Ако

1) М. Tullius Cicero, *Pro Cluentio*, 53.146.

је ова мисао великог римског беседника, филозофа и политичара истинита, онда је несумњиво тачно да је израда закона од прворазредне важности. Зато се и може рећи да законодавни поступак има изузетно значајно место и улогу у механизму демократског политичког режима. Законодавни поступак није никако, како би се на први поглед могло помислити, једно техничко питање у организацији власти, већ једно *par excellence* комплексно и политичко питање.

„Појам законодавни поступак се често назива и парламентарна процедура“⁽²⁾ пре свега због институције у којој се у највећој мери одвија. Законодавни поступак као начин стварања законских аката има своје обавезне фазе које се спроводе како у Народној скупштини, тако и Влади и у појединим моментима и у оквиру других институција и шире. У овом раду ће се детаљније обрадити оне фазе који се одвијају у Народној скупштини Републике Србије.

2. ТЕОРИЈСКО РАЗМАТРАЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА

Питање законодавне иницијативе у оквиру законодавног поступка вишеструко привлачи пажњу. Пре свега, у правно-политичкој науци законодавна иницијатива није у довољној мери обрађена, бар не онолико колико значај овог питања то претпоставља и тражи, јер она представља значајну карику у законодавној процедури, а уосталом и у читавом парламентарном животу, па и у политичком систему као таквом. Значај законодавне иницијативе произилази из два момента: прво, она је важна полуга у процесу утврђивања законодавне политике, а тиме и политике уопште у једној земљи; друго, и повезано с претходним, правом законодавне иницијативе могу да располажу, у принципу, бројни субјекти, а питање носилаца законодавне иницијативе је, у једном делу, и питање демократије.

У оквиру законодавне процедуре прву фазу, по природи ствари, представља законодавна иницијатива. Практично, доношењем законодавне иницијативе започиње поступак израде и доношења (усвајања) једног закона. Законодавну иницијативу (тј.

2) Paul Mason, „Methods of Improving Legislative Procedure”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, no. 195/1938, стр. 151.

право на законодавну иницијативу) којом овлашћени субјекти покрећу поступак доношења закона, треба разликовати од захтева, предлога, мишљења поднетих представничком телу које доноси закон или изражених у јавности у било којој форми (путем говора, штампе и др.) да се донесе закон о неком питању. Право да изнесе своје мишљење односно да упути захтев, односно, предлог да се донесе закон у демократским земљама има сваки грађанин, удружење грађана, институција, државни орган, итд, међутим, тиме се не отвара формални поступак за доношење закона. Судбина поднетог захтева, предлога и изнетог мишљења о потреби доношења закона зависи од надлежних субјеката у влади и представничком телу који о томе могу да одлучују.

Законодавна иницијатива није само прва, почетна фаза, већ у много чему и главна, суштинска фаза законодавне процедуре. Сигурно да је претерано рећи „предложити закон, је владати” Роје-Колар (*Royer-Collard*),³⁾ али је тачно како каже Р. Каре д Малбер (*R. Carré de Malberg*)⁴⁾ да би био усвојен, закон најпре мора да буде предложен, тј. да је законодавна иницијатива претходни услов стварања закона. На тај начин, иако није апсолутно одређујући фактор, законодавна иницијатива се појављује као значајна полука у утврђивању законодавне политике једне земље. Све то и наводи на закључак да би било погрешно у законодавној иницијативи видети један технички, процедурални инструмент.

Ванпарламентарна консултација, представља увођење у законодавну процедуру различитих удружења, организација, институција, као и експерата појединачно, ради квалитетније техничко-правне и стручне израде закона. Пракса показује да је уобичајено да се овим консултацијама прибегава у току припреме и обраде закона у оној фази законодавног поступка која се одвија у парламентарним одборима, али се дешава да то буде и пре доношења пројекта закона парламенту. Јавна расправа о закону и законодавни референдум као облици ове консултације, могу да буду и у каснијим фазама поступка за доношење закона.

Основни разлог организовања јавне расправе о законима и спровођење законодавног референдума је тежња да се сазна мишљење народа о предложеном закону који парламент треба да

3) Пјер Пол Роје-Колар (Pierre Paul Royer-Collard) је француски политичар и филозоф (1763-1845).

4) R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome I, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1920, стр. 379.

усвоји. Јавна расправа пружа значајне користи у законодавном поступку самим тим што омогућава критику предложених решења, давање предлога за измену и допуну тих законских решења и слично. Предлог закона о коме се води јавна расправа објављује се на пригодан начин (путем медија, посебних публикација, на интернет страницама и сл.) и чини се доступним сваком заинтересованом грађанину. О њему, најчешће, на организован начин расправљају грађани на местима на којима се одвија јавна расправа. Смисао јавне расправе је, наравно и да најшири слојеви народа изразе своје мишљење о суштинским питањима које треба да закон регулише, односно о решењима које пројекат закона нуди. Међутим, пошто се расправа практично, води о свим аспектима предлога закона, могућне су и сугестије, предлози и примедбе које се односе и на стручну и техничку обраду закона.

„Законодавни референдум је несумњиво најаутентичнији облик изражавања воље народа те је, као такав, у логици једне истинске демократије и тамо где постоји, чини нераздвајни део законодавне процедуре.“⁵⁾ Као део ванпарламентарне фазе законодавног поступка, пре свега се мисли на претходни законодавни референдум, где се грађани изјашњавају о закону који тек треба да се усвоји. Накнадним законодавним референдумом законодавац врши једну врсту ратификације акта, јер у случају неуспеха на референдуму, ни закон неће имати правну снагу.

Један од инструмената који доприноси бољим законима је разматрање и израда предлога закона у парламентарним одборима. Скупштински одбори се називају различитим именима: комисије, комитети и слично, али делатност им је идентична. Жозеф Бартелеми (*Joseph Barthélemy*) и Пол Дие (*Paul Duez*) су чак писали да „законодавни рад зависи дакле од њихове активности и њихове добре воље“.⁶⁾ Парламентарни одбори несумњиво представљају најважнији део унутрашње организације парламента. Парламентарни одбори се образују, у принципу, као помоћна унутрашња радна тела,⁷⁾ и представљају „мале органе који су произишли из парламентарног дома“,⁸⁾ ради припреме рада парламента.

5) Оливер Николић, „Референдум, са посебним освртом на Швајцарску и Хрватску“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2013, стр. 17.

6) Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris, 1933, стр. 548.

7) Видети, Joseph Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris, 1934, стр. 10-15.

8) Lord Champion, D.W.S. Lidderdale, *La procédure parlementaire en Europe*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, стр. 34.

У сваком случају, парламентарни одбори су постали неопходан инструмент у функционисању парламента и остваривању његових функција, па се у теорији чак и квалификују као „суштински органи парламентарног рада“.⁹⁾ У принципу, њихово ангажовање се своди на припремни рад, тј. на разматрање и обраду предлога закона. Другим речима, предлог закона се најпре доставља одговарајућем парламентарном одбору, који је слободан у разматрању и оцени предлога закона. Та слобода, понекад досеже и могућност знатнијег мењања предлога закона. Чланови скупштинског одбора могу да предлажу измене и допуне у предложеном законском тексту, другачију правну формулацију, а посебно се истиче њихова активност у предлагању амандмана. „Резултат такве расправе су закључци и ставови које скупштински одбор усваја у погледу закона и упућује парламенту“.¹⁰⁾

Расправа о законима на пленарним седницама парламента представља централну фазу законодавног поступка. Супротстављањем различитих мишљења, изношењем аргумената за и против предложеног пројекта закона, усвајањем или одбијањем амандмана, итд., дефинитивно се уобличава садржина закона. Управо оваквој расправи и следи формално изгласавање закона. Све то и чини да је ова фаза, како је у теорији запажено, „најспектакуларнија фаза својим јавним карактером, најсложенија обзиром на формална правила свог одвијања и најживља због инцидента који се у њој рађају“.¹¹⁾ У правној теорији је прихваћена дефиниција заседања и седница: „Заседања су периоди године, чији број и трајање могу варирати, током којих скупштина може легитимно да се сазива и да врши своје надлежности. Седнице, које представљају састанке од једног дана, одржавају се за време заседања“.¹²⁾

Кључно питање расправе на пленарним седницама је право говора. „Будући да је говор суштина парламента, свако правило које ограничава његову употребу требало би да има карактер изузетка“,¹³⁾ међутим парламентарна пракса показује да су ограничења права говора веома распрострањена и да су она шта

9) *Parlements*, Presse Universitaires de France, Paris, 1966, стр. 114, 116.

10) Оливер Николић, „Парламентарни одбор - упоредноправни преглед“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2012, стр. 62.

11) *Parlements*, нав. дело, стр. 203.

12) *Les parlements dans le monde*, vol I. Union parlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1987, стр. 295.

13) *Parlements*, нав. дело, стр. 208.

више нужна. Постоје две категорије ограничења. Прва категорија ограничења права говора се може сматрати категоријом сталних, редовних ограничења и она су трострука. Најпре, то је временско ограничење говора које постоји у највећем броју земаља. Затим, ограничење може бити и у погледу броја интервенција и најзад, у неким дебатама могућна су и ограничења броја говорника. Друга категорија ограничења права говора је факултативне природе и то су тзв. „повремена ограничења“. Реч је о могућном овлашћењу скупштина да одлуче да организују посебне расправе и том приликом да уведу различите врсте ограничења: ограничење времена говора, одређивање унапред часа закључења расправе или одређивање укупног трајања расправе са расподелом времена за интервенције између посланика и других и редоследом говорника за и против, итд.

Начини на који се разматрање, расправа о законима спроводи веома се разликују од једног до другог парламента. Значајан елемент садржине тока пленарне седнице представља подношење и расправљање о амандманима на текст предлога закона. На пленарним седницама амандмане могу да подносе посланици, а то право, како је у теорији запажено, проистиче из њиховог права на законодавну иницијативу и права говора на седници. Овим правом располаже такође и влада. Амандмани се на пленарној седници обично подносе после презентирања извештаја комисије, и о њима се расправља, у принципу, пре усвајања текста на који се односе, а по редоследу најчешће њиховог подношења, али су у употреби и други критеријуми.

Фаза гласања о законима је логички завршетак расправе о законима, обзиром да се та расправа и води ради доношења закона. Наравно, то не значи да ће гласање о одређеном закону бити и његово усвајање, јер је могућно и одбијање поднетог предлога закона. У сваком случају, расправа о законима мора да се оконча усвајањем одлуке (позитивне или негативне) о тим законима. Због тога је с правом речено да гласање о законима и представља „завршну тачку у процесу израде закона“.¹⁴⁾ Ако расправа на пленарним седницама доприноси и практично значи дефинитивно уобличавање текста закона, гласање представља формални знак прихватања (евентуално, одбијања) уобличеног, тј. коначног текста.

Имајући карактер акта којим се, уопштено говорећи, утврђује аутентичност изгласаног закона, као и регуларност про-

14) *Parlements*, нав. дело, стр. 222.

цедуре путем које је закон усвојен, промулгација закона представља саставни део законодавне процедуре. Практично, промулгација је последња фаза законодавног процеса, обзиром да после промулгације следи објављивање закона и, наравно, његова примена. О значају ове фазе законодавног поступка говори мишљење које је Леон Диги (*Léon Duguit*) изнео у теорији да је „промулгација неопходна допуна закона: уколико ње нема, нема у правом смислу ни закона“¹⁵⁾, а слично је говорио и други француски теоретичар Морис Ориу (*Maurice Hauriou*): „Промулгација је један елемент закона, задњи али неопходни елемент; непромулгован закон није закон“¹⁶⁾. У ствари, може се сматрати да закон који није промулгован није правно перфектан, а пошто се перфектност постиже окончањем уставом предвиђене процедуре, закључак који се сам по себи намеће је да без промулгације није довршена законодавна процедура. У теорији се изричито наводи да промулгација чини закон извршним. Док су друге фазе законодавне процедуре окренуте питању садржине закона, схваћене у ужем смислу речи, тј. које друштвене односе треба регулисати и како их регулисати, дотле промулгација као фаза у законодавном поступку има сасвим други циљ. Обзиром да је за сваки правни акт битна, поред садржине, његова форма, па од ње и зависи формални појам дотичног акта, а то даље значи и уставност односно законитост тог акта, промулгација има, пре свега, за циљ да потврди да је у свему поштована уставом предвиђена процедура за доношење и усвајање закона - почев од иницијативе до формалног изгласавања закона од стране надлежног органа. Констатујући и потврђујући ту чињеницу, промулгација истовремено констатује и потврђује да текст закона који се промулгује, и који треба да буде објављен, је управо онај текст који је изгласан од стране надлежног органа. Другим речима, важност и неопходност поштовања процедуре доношења закона, налази свој израз у самој промулгацији. Промулгација не ствара форму (тим пре не садржину) закона, већ само констатује и потврђује да она постоји. Промулговани закон се објављује у државном службеном гласилу и од тог тренутка наступа *vacatio legis* (обично 7 до 15 дана), до момента када закон не ступи званично на снагу.

15) Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome III, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1924, стр. 443.

16) Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Recueil Sirey, Paris, 1916, стр. 743.

3. ЗАКОНОДАВНИ ПОСТУПАК У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Законодавни поступак у Републици Србији је регулисан оквирно Уставом Републике Србије од 2006. године, а ближе Пословником Народне Скупштине и Пословником Владе, а у неким питањима и другим законским и другим општим актима.

Овлашћени предлагачи закона, других прописа и општих аката су, сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача. Законодавну иницијативу у својој надлежности имају и заштитник грађана и Народна банка Србије.

Стварни носилац законодавне иницијативе у Србији је свакако извршна власт, односно Влада. У студији „Анализа утицаја законодавног поступка на предлоге закона које је Влада Републике Србије поднела Народној скупштини“¹⁷⁾ посматран је период од 9. маја 2007. до 28. јула 2010. године и у том периоду је Скупштина изгласала 365. закона, од чега је Влада била иницијатор у 357. случаја, Народна банка Србије у једном, док су народни посланици предложили седам законских текстова (додуше број законских предлога које није поднела Влада је већи али због различитих неправилности нису ни ушли у скупштинску процедуру, или их је већина посланика у Скупштини одбацила). Ако погледамо раније легислатуре¹⁸⁾ или компаративну анализу видећемо да не постоји држава у којој извршна власт не доминира као главни актер у законодавној иницијативи.

Предлог закона мора бити у форми законског текста, а не идеје, сажетка или само предлога, као и да буде праћен образложењем које садржи: уставни основ, разлоге зашто се доноси закон, објашњење правних института, финансијску процену у погледу потребних средстава за спровођење закона, преглед одредаба закона који се мењају, односно допуњују, а изузетно предлагач мора оправдати општи интерес када се предлаже повратно дејство закона, или пружити разлоге за доношење закона по хитном поступку. Иницијатор закона, по правилу, наводи и да је предлог закона усклађен, као и табелу о усклађености са законодавством

17) Оливер Николић, *Анализа утицаја законодавног поступка на предлоге закона које је Влада Републике Србије поднела Народној скупштини*, ОЕБС - Народна скупштина, Београд, 2010.

18) Ирина Пејић, *Парламентарно право*, Центар за публикације, Правни факултет у Нишу, 2005, стр. 182.

Европске уније, или даје изјаву да није потребно усклађивање са прописима Европске уније.

Сваки предлог закона, председник Скупштине прослеђује свим посланицима и надлежном одбору, као и евентуално Влади, уколико она није сама предлагач.

„Имајући у виду значај и сложеност поступка припреме нацрта закона, пракса је да се за те потребе оснивају радне групе, састављене обично од представника државних органа и организација, као и стручњака за поједине области, а решењем којим се оснива пројектна група одређује се, поред осталог, њен састав и руководиоца и рок за извршење задатка.“¹⁹⁾ Ангажовање експерата од стране министарстава је веома слабо регулисана област и потпуно нетранспарентна фаза законодавне процедуре. „Не постоји јасан протокол који регулише формирање и деловање радних група, па у зависности од приоритета и комплексности појединог закона, дешава се да председавајући делегира делове нацрта појединим члановима на основу њихове сфере интересовања или истраживања или доступности.“²⁰⁾

У фази ванпарламентарне консултације, одржавање јавне расправе је обавезно уколико се предлогом закона мења правни режим у једној области, или се уређују питања која посебно занимају јавност. Иначе јавна расправа је веома штуро регулисана правним актима, па зато се не може са сигурношћу рећи ни када се она одвија, ни колико траје, ни ко је тачно организује. Што се тиче законодавног референдума као ванпарламентарне консултације, он није уобичајен у Србији, али по Закону о референдуму и народној иницијативи, референдум може бити предложен између осталог и за промену закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине.²¹⁾

Као прва фаза законодавног поступка која се одвија у Скупштини (сем ако иницијатива не потиче од народног посланика) је рад скупштинских одбора. Све седнице Скупштине и одбора су јавне. Одступање од овог правила постоји ако је то одређено

19) Добросав Миловановић, Немања Ненадић, Владимир Тодорић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012, стр. 47.

20) William Neilson, „Упоредно правни преглед законодавног процеса у демократским извршним-парламентарним правним системима“, *Законодавни поступак и казнено законодавство*, (приредио: Станко Беатовић), Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2009, стр. 31.

21) Видети члан 3., Закона о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/1994 и 11/1998.

законом, ако то затражи Влада, одбор или најмање 20 посланика, о чему Скупштина одлучује без претреса.

У матичном одбору се предложени закон разматра и прво води начелни претрес. Уколико су поднети амандмани онда се приступа претресу у појединостима, коме присуствују не само чланови одбора, већ и предлагач, представник Владе (ако она није предлагач), подносилац амандмана, као и друга позвана лица. „Забрањени су увредљиви амандмани, тј. они који су увредљиве садржине, и забрањене амандмане, неблаговремене и непотпуне амандмане, Законодавни одбор ће одбацити, о чему ће Народној скупштини поднети извештај“.²²⁾ Након одржаног претреса, надлежни одбор приступа изради извештаја који подноси Скупштини, по правилу, најкасније пет дана пре одржавања њене седнице. Извештај садржи мишљење већине чланова одбора као и издвојена мишљења и предлоге одбора за прихватање закона у целини или са изменама у форми амандмана.

Начелним претресом предлога закона на седници Скупштине, започиње кључна фаза законодавне процедуре. У неким случајевима, ако Скупштина тако одлучи, може се водити начелни претрес о више предлога закона који су међусобно условљени или су решења у њима међусобно повезана, а који су на дневном реду исте седнице. Начелни претрес предлога закона представља расправу о закону у целини, тако да се посланици изјашњавају о целокупном решењу које пружа предложени закон. Између начелног претреса и претреса у појединостима мора да прође најмање 24 сата, сем уколико Скупштина не одлучи другачије. Сам претрес у појединостима се обавља о оним члановима на које су поднети амандмани, као и о амандманима којима се предлажу нове одредбе. Све посланичке групе имају сразмерно броју посланика и време за расправу претреса у појединостима. Ако један или више посланика поднесу амандман на закон, имају право да га образложе у времену од два минута. Председник Скупштине закључује претрес када се више нико не јави за учешће у претресу или када истекне време утврђено за претрес. Иницијатор предлога закона има могућност да повуче свој предлог све до окончања претреса закона.

У Дану за гласање, народни посланици прво гласају о предлогу закона у начелу, па затим о амандманима и на крају о предлогу закона у целини, а ако се предлогом закона предвиђа

22) Драган М. Стојановић, *Уставно право*, књига 2, Свен, Ниш, 2007, стр. 252.

повратно дејство, посебно ће се одлучити да ли за то дејство постоји општи интерес. Кворум за одлучивање је релативна већина посланика, што значи да би се један закон усвојио, за њега мора да гласа више од половине присутних посланика, с тим да их присуствује најмање 126. Уставом је изричито утврђено да је потребна већина гласова свих посланика када се усвајају закони који уређују: референдум и народну иницијативу; уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина; план развоја и просторни план; јавно задуживање; територију аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, као и поверавање појединих питања из надлежности Републике; закључивање и потврђивање међународних уговора; као и друга Уставом одређена питања. Ако је због усвојених амандмана неопходно да се обави правно-техничка редакција текста предлога закона, то ће учинити Одбор за уставна питања и законодавство, а само усаглашавање амандмана са законом ће извршити надлежни одбор.

Доношење закона по хитном поступку би требало да буде изузетак, а не стална пракса у Народној скупштини, као што је случај последњих година. Закон се усваја по хитном поступку, само у случају ако би његовим недоношењем могло да се нанесу последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа са прописима Европске уније. Да би се уврстио у дневни ред Скупштине, предлог закона за чије се доношење предлаже хитни поступак мора бити поднет најмање 24 часа пре почетка седнице. Ако се ради о предлогу закона из области безбедности он се изузетно може ставити у дневни ред ако је поднет два сата пре почетка седнице, а уколико је Влада подносилац може се ставити и у току седнице, ако јој присуствује већина од укупног броја посланика.

Председник Републике је дужан да изгласани закон, у року од 15 дана од дана његовог доношења у Народној скупштини (7 дана за законе донетих по хитном поступку), прогласи својим указом. Он може да са образложењем врати закон Скупштини на поновно одлучивање.²³⁾ Ако Скупштина одлучи да се о враћеном закону поновно гласа, да би био усвојен закон мора бити изгласан већином од укупног броја посланика. Такав закон председник Републике мора да прогласи, а ако то не учини, указ ће донети

23) Председник Републике је ово своје право само једном искористио и то 2005. године.

председник Народне скупштине. Сви закони се објављују у Службеном гласнику Републике Србије, а ступају на снагу осам дана од дана објављивања.

4. УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Једна од највећих замерки на законодавну делатност Народне скупштине Републике Србије је велики број закона донетих по хитном поступку. Према подацима студије „Ка бољим законима“²⁴⁾ у периоду од 1991. до 2014. године чак 45% закона је донето по хитном поступку, а 2008. године тај проценат је износио невероватних 92% закона. Оно што посебно забрињава је да од 2012. до 2014. године од 421. донетих закона, 261. закон је донет по хитном поступку, што значи да тенденција доношења закона на овај начин не опада већ напротив, расте. Можда је олакшавајућа околност да су највећи број тих закона биле измене и допуне већ постојећих закона или потврђивање међународних споразума. Хитан поступак за доношење закона је доста штуро образложен у Пословнику Народне скупштине, те оставља простор за различита тумачења и зато не треба да чуди оволики број законских аката донетих по овој процедури. Све ово доводи до лошијег квалитета законског текста, брзоплетог доношења закона који се убрзо допуњује и мења, до могућности неусклађености са другим законима, нетранспарентности и претварања народних посланика у машину за гласање, без њиховог ефективног доприноса у законодавном поступку.

„У развијеним демократијама, све се више инсистира на консултовању цивилног друштва у процесу усвајања закона и то је последица не само признавања вредности партиципативне демократије, већ и признавања чињенице да се тиме побољшава квалитет и делотворност (примена) законодавства.“²⁵⁾ Када се говори о ванпарламентарним консултацијама, мисли се на консултације и пре и за време и после парламентарне законодавне

24) Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, *Ка бољим законима - Унапређење законодавне процедуре кроз боље дефинисање процедуре за хитни поступак*, Internet, http://www.crta.rs/uploads/documents/2015-05-19%2016:43:44_a_46_1_rs_doc.pdf, 01/08/2016.

25) St. John Bates, Lucius Mader, *Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији*, ОЕБС/ОДИХР, Варшава, 2011, стр. 41.

процедуре, а под цивилним друштвом се не сматрају само не-владине организације, већ и стручњаци, појединачно и групно, као и уопште цела јавност. Ако је организовање референдума можда компликовано, споро и не претерано целисходно, онда је ванпарламентарна консултација путем јавне расправе апсолутно прихватљива. Јавна расправа би морала бити транспарентнија и доступна не само у предпарламентарној фази законодавног процеса, већ и током израде закона у самој Скупштини. Зато би овај вид консултације требало свакако боље и детаљније уредити правним актима, чак до те мере да постане институционализован и обавезни део законодавног поступка.

Једно од важнијих питања у процесу интеграције Србије у Европску унију је и промена Устава, али не само из политичких разлога, већ и због неминовних потешкоћа које ће настати у законодавној процедури у Народној скупштини, због великог броја законских текстова које би требало брзо усвојити. „Пошто Србија није чланица Европске уније и није још преузела обавезе оснивачких уговора, те интеграције које омогућавају пренос извршавања одређених овлашћења на институције Уније, за оцену ваљаности и дејствовања тих одлука у унутрашњем правном реду важи правни поредак Србије, а не принцип непосредне примене (*direct effect*) које је развио Европски суд правде у Луксембургу.“²⁶⁾ Другим речима, док је хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније на добровољној основи, није неопходно мењати највиши правни акт. Међутим у једном тренутку „када то постане правна обавеза, то ће изискивати велики број законских промена, као и правних и институционалних прилагођавања Србије Европској унији.“²⁷⁾ То значи да је непосредно пре уласка Србије у Европску унију обавезно унети одређене промене у Устав и то у смислу омогућавања преноса дела законодавних и судских овлашћења на институције Европске уније, јер без тога директна примена права Европске уније без обавезне ратификације у Народној скупштини биће противна Уставу.

26) Примож Вехар, „Искуство нове земље чланице Европске уније на подручју хармонизације законодавства“, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, бр. 3/2006, стр. 22.

27) Оливер Николић, „Нека питања у вези са Уставом Србије“, *Годишњак факултета правних наука*, Аперион, Бања Лука, бр. 6/2016, стр. 170.

ЛИТЕРАТУРА

- Вехар Примож, „Искуство нове земље чланице Европске уније на подручју хармонизације законодавства“, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, бр. 3/2006, стр. 17-23.
- Миловановић Добросав, Ненадић Немања, Тодорић Владимир, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012.
- Николић Оливер, *Анализа утицаја законодавног поступка на предлоге закона које је Влада Републике Србије поднела Народној скупштини*, ОЕБС - Народна скупштина, Београд, 2010.
- Николић Оливер, „Нека питања у вези са Уставом Србије“, *Годишњак факултета правних наука*, Аперсион, Бања Лука, бр. 6/2016, стр. 165-175.
- Николић Оливер, „Парламентарни одбор - упоредноправни преглед“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2012, стр. 52-64.
- Николић Оливер, „Референдум, са посебним освртом на Швајцарску и Хрватску“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2013, стр. 13-26.
- Пејић Ирена, *Парламентарно право*, Центар за публикације, Правни факултет у Нишу, 2005.
- Стојановић Драган М., *Уставно право*, књига 2, Свен, Ниш, 2007, стр. 252.
- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, *Ка бољим законима - Унапређење законодавне процедуре кроз боље дефинисање процедуре за хитни поступак*, Internet, http://www.crta.rs/uploads/documents/2015-05-19%2016:43:44_a_46_1_rs_doc.pdf, 01/08/2016.
- Barthélemy Joseph, Duez Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris, 1933.
- Barthélemy Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris, 1934.
- Bates St. John, Mader Lucius, *Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији*, ОЕБС/ОДИХР, Варшава, 2011.
- Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome I, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1920.
- Champion Lord, Lidderdale D.W.S., *La procédure parlementaire en Europe*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955.
- Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, tome III, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1924.
- Hauriou Maurice, *Principes de droit public*, Recueil Sirey, Paris, 1916.
- Mason Paul, „Methods of Improving Legislative Procedure“, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, no. 195/1938, стр. 151-159.
- Neilson William, „Упоредно правни преглед законодавног процеса у демократским извршним-парламентарним правним системима“, *Законодавни поступак и казнено законодавство*, (приредио: Станко Беатовић), Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу ,

- Београд, 2009, стр. 19-59.
- Les parlements dans le monde*, vol I. Union parlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1987.
- Parlements*, Presse Universitaires de France, Paris, 1966.
- Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/1994 и 11/1998.

Oliver Nikolic

**LEGISLATIVE PROCESS IN NATIONAL
ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN
PROCESS OF INTEGRATION IN EUROPEAN
UNION**

Resume

The legislative process is one of the key elements of functioning government in democratic countries. The paper consists of three parts: the first shows the theoretical consideration of the legislative process, the second section analyzes the legislative process in the National Assembly of the Republic of Serbia and in the third part deals with improving this procedure in the process of integration in the European Union. The author has dealt with this complex topic and gave a view of each stage of the legislative process both in theory and in positive-legal sense.

Legislative procedure consists of several phases from the preparation of the legislative proposal to the entry into force of the law. Most legislative is proposed by the Government, what is the practice in most countries. Because the depth and breadth of work in a legislature cannot be conducted in plenary sessions of the Assembly, the detailed work of the legislature is carried out by specialized committees, small groups of MPs set up within the parliamentary system with clearly defined mandates that carry out in-depth analysis, review laws, resolutions, and matters on specific issues, more closely than would be possible by the entire chamber of the Assembly. Discussion, debate in principle and in details on law, submission and consideration of amendments and later on the adoption of the proposed law, represents a key phase of the legislative process. The final stage in legislative process is promulgation of the law made by President of the Republic and publication of the law in Official Gazette.

It was also pointed out some problems in the process of adopting the law in National Assembly, and to the fact that a large number of laws passed in the urgent procedure and to a certain lack of transparency and unclear legal definition of the institute of public debate. One more notice, which is important for the improvement of the legislative process is that just before the entrance of Serbia into the European Union, our country is obliged to introduce certain changes in the Constitution and in terms of facilitating the transfer of part of the legislative and judicial powers to the relevant institutions of the European Union, because without that direct effect of European Union law, without the required ratification by the National Assembly, would be contrary to the Constitution.

Keywords: Legislative process, National Assembly, Assembly committee, Urgent procedure, Public debate, Republic of Serbia, European Union

* Овај рад је примљен 06.09.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.