

# ЗАКОН

## О ПРЕДЛАГАЊУ ЗАКОНА

### Предмет

#### Члан 1.

Овим законом ближе се уређује начин остваривања права предлагања закона, поступак предлагања закона, одржавање јавне расправе и друга питања у вези са предлагањем закона.

### Право предлагања

#### Члан 2.

Право предлагања закона има сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача.

Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности.

### Нацрт закона

#### Члан 3.

Нацрт закона се обавезно израђује када је предлагач закона Влада, скупштина аутономне покрајине, Заштитник грађана или Народна банка Србије.

Нацрт закона садржи:

- 1) одредбе чије се усвајање предлаже и
- 2) образложење нацрта закона.

Образложење нацрта закона садржи:

- 1) уставни, односно правни основ за доношење закона;
- 2) разлоге за доношење закона, а у оквиру њих посебно: анализу садашњег стања, проблеме које закон треба да реши, циљеве који се законом постижу, разматране могућности да се проблем реши и без доношења закона и образложење зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема;
- 3) објашњење основних правних института и појединачних решења;
- 4) процену финансијских средстава потребних за спровођење закона, која обухвата и изворе обезбеђења тих средстава;
- 5) општи интерес због којег се предлаже повратно дејство, ако нацрт закона садржи одредбе с повратним дејством;
- 6) разлоге за доношење закона по хитном поступку, ако је за доношење закона предложен хитни поступак;
- 7) разлоге због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", ако нацрт закона садржи такву одредбу;
- 8) преглед одредаба важећег закона које се мењају, односно допуњују;
- 9) анализу ефеката закона, која посебно садржи следеће: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону, какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди, да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција и које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава.

Нацрт закона се упућује на јавну расправу.

Нацрт закона се доставља на мишљење Заштитнику грађана, осим када је Заштитник грађана предлагач закона, односно Државној ревизорској институцији, Агенцији за борбу против корупције, Поверенику за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и Поверенику за заштиту равноправности у складу са овим законом.

## **Јавна расправа**

### **Члан 4.**

Јавна расправа о нацрту закона се обавезно спроводи када се нацрт закона односи на:

- 1) закон или измене и допуне закона о којима Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посланика;
- 2) нови закон;
- 3) закон о изменама и допунама које се односе на вршење људских и грађанских права, односно којим се битно мењају решења из постојећег закона, без обзира на број чланова који се мења и допуњује;
- 4) закон о изменама и допунама којим се мења и/или допуњује најмање једна четвртина чланова закона;
- 5) *lex specialis*;
- 6) утврђивање општег интереса у поступку експропријације.

Предлагач може спровести јавну расправу и у другим случајевима када сматра да је то потребно.

Предлагач доноси одлуку о спровођењу јавне расправе која садржи рок у коме се јавна расправа спроводи и програм јавне расправе.

Одлука о спровођењу јавне расправе, заједно са јавним позивом за учешће у јавној расправи, објављује се наредног дана од дана доношења на званичној интернет страници предлагача закона и на порталу е-управе, чиме започиње јавна расправа, која не може бити краћа од 45 дана.

Јавни позив из става 3. овог члана посебно садржи податке о радној групи која је припремила нацрт закона, рок, адресу, односно електронску пошту за достављање коментара на нацрт закона, име и презиме лица овлашћеног за пријем коментара, односно за давање информација у вези са јавном расправом, датум и место одржавања јавног скупа на коме ће се расправљати о нацрту закона и друге податке које предлагач сматра потребним.

Рок за достављање коментара не може бити краћи од 15 дана од дана објављивања јавног позива.

Предлагач је дужан да организује најмање један јавни скуп на коме ће се расправљати о нацрту закона.

Предлагач је дужан да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и на порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана одржавања последњег јавног скупа.

## **Предлог закона**

### **Члан 5.**

Предлог закона који овлашћени предлагач закона подноси Народној скупштини садржи:

- 1) одредбе чије се усвајање предлаже;
- 2) образложење предлога закона и
- 3) потврду о усклађености са прописима Европске уније којом се потврђује да је предлог закона усклађен с прописима Европске уније, односно да не постоји обавеза усклађивања или да закон није могуће ускладити с прописима Европске уније.

Уз предлог закона обавезно се подноси предлог подзаконског акта чије је доношење предлогом закона прописано и модел појединачног правног акта чије доношење се прописује предлогом закона.

Уз предлог закона обавезно се подноси и мишљење Заштитника грађана, када Заштитник грађана није предлагач закона, односно мишљење Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције, Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности о предлогу закона, а у случају да неки од наведених органа није доставио мишљење доставља се доказ да је мишљење затражено;

Образложење предлога закона обавезно садржи:

- 1) уставни, односно правни основ за доношење закона;
- 2) разлоге за доношење закона, а у оквиру њих посебно: анализу садашњег стања, проблеме које закон треба да реши, циљеве који се законом постижу, разматране могућности да се проблем реши и без доношења закона и образложење зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема;
- 3) извештај са јавне расправе о предлогу закона уз посебно навођење учесника јавне расправе, периода одржавања јавне расправе, усвојених, односно одбијених решења која су учесници јавне расправе предложили, као и разлоге за одбијање решења;
- 4) објашњење основних правних института и појединачних решења;
- 5) процену финансијских средстава потребних за спровођење закона, која обухвата и изворе обезбеђења тих средстава;
- 6) општи интерес због којег се предлаже повратно дејство, ако предлог закона садржи одредбе с повратним дејством;
- 7) разлоге за доношење закона по хитном поступку, ако је за доношење закона предложен хитни поступак;
- 8) разлоге због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије" ако се предлаже раније ступање на снагу;
- 9) преглед одредаба важећег закона које се мењају, односно допуњују;
- 10) анализу ефеката закона, која посебно садржи следеће: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону, какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди, да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција и које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава.

Предлог закона који не садржи све елементе из ст. 1 – 4. овог члана је непотпун.

Непотпун предлог закона који Народној скупштини подноси Влада, скупштина аутономне покрајине, Заштитник грађана или Народна банка Србије биће одбачен.

У случају када народни посланик поднесе непотпун предлог закона председник Народне скупштине ће обавестити предлагача да је предлог закона непотпун и да га може допунити у року од 15 дана од дана пријема обавештења.

Народни посланик не мора уз предлог закона поднети предлог подзаконског акта и модел појединачног правног акта из става 2. и извештај са јавне расправе из става 4. тачка 3).

У случају да народни посланик не допуни предлог закона у року из става 7. овог члана сматра се да предлог није ни поднет.

## **Предлог закона који предлаже најмање 30.000 бирача**

### **Члан 6.**

Изузетно од члана 5. овог закона, а у случају када предлог закона подноси најмање 30.000 бирача предлог закона ће се сматрати потпуним када садржи:

- 1) одредбе чије се усвајање предлаже;
- 2) разлоге за предлагање закона;
- 3) објашњење основних правних института и појединачних решења и
- 4) довољан број оверених потписа бирача који предлог закона подносе.

За оверу потписа бирача који предлажу закон не наплаћује се такса нити било која накнада трошкова.

У погледу осталих питања која се односе на начин и поступак предлагања закона када предлог закона подноси најмање 30.000 бирача, а која нису уређена овим законом, примењују се закон који уређује народну иницијативу.

### **Мишљење надлежних органа**

#### **Члан 7.**

Влада, скупштина аутономне покрајине, Народна банка Србије и народни посланик дужни су да нацрт закона и предлог закона доставе на мишљење Заштитнику грађана, Државној ревизорској институцији, Агенцији за борбу против корупције, Поверенику за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и Поверенику за заштиту равноправности.

Изузетно од става 1. овог члана не мора се достављати на мишљење нацрт, односно предлог закона о изменама и/или допунама закона којима се врши усаглашавање са другим законом.

Орган из става 1. овог члана доставља мишљење најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева.

Орган из става 1. овог члана није дужан да достави мишљење када сматра да се предмет нацрта, односно предлога закона не односи на област из његове надлежности.

### **Хитност поступка**

#### **Члан 8.**

Предлагач закона може предложити Народној скупштини да закон донесе по хитном поступку:

- 1) ако се предлогом закона уређују питања и односи који су настали услед околности чије наступање није могло да се предвиди;
- 2) ако доношење закона по хитном поступку може да проузрокује штетне последице по живот, здравље и имовину људи, или по безбедност земље и рад органа и организација;
- 3) ако је потребно хитно доношење ради испуњавања међународних обавеза и усклађивање са прописима Европске уније.

Предлагач закона је дужан да предлог за доношење закона по хитном поступку образложи.

Предлог закона за чије доношење се предлаже хитан поступак може се уврстити на дневни ред седнице ако је поднет најкасније три дана пре дана одређеног за одржавање седнице.

## **Предлагања националне стратегије**

### **Члан 9.**

На поступак израде и предлагања националне стратегије сходно се примењују одредбе овог закона.

### **Прелазне и завршне одредбе**

### **Члан 10.**

Народна скупштина и Владе Републике Србије ускладиће своје пословнике са одредбама овог закона у року од 30 дана од дана његовог ступања на снагу.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о предлагању закона садржан је у члану 97. Устава Републике Србије, према коме Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима и друге односе од интереса за Републику Србију у складу с Уставом.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Материја предлагања закона није на адекватан начин регулисана у Републици Србији. Питања предлагања закона, изузев народне иницијативе, су уређена подзаконским актима – пословницима Народне скупштине и Владе. У намери да се унапреди законодавна политика усвојена је у Народној скупштини Резолуција о законодавној политици, међутим овај документ нема своју пуну примену.

У досадашњој пракси бројни су проблеми који се јављају у поступку предлагања закона, а који значајно утичу на транспарентност поступка, квалитет законских решења и правну сигурност у коначном исходу. Често се прибегава хитном поступку у поступку доношења закона, јавне расправе се не одржавају, закони ступају на снагу пре истека рока од 8 дана од дана објаве у „Службеном гласнику РС“.

Све оно што је изузетак у поступку предлагања закона постало је правило, што у пракси доводи до честих пропуста у самим законским решењима, због чега се закони врло брзо поново налазе у процедури ради измена или допуна. Такође долази и до недовљног познавања прописа и прописа у њиховој примени, као и до правне несигурности.

Још је један проблем у поступку предлагања закона који касније доводи до проблема у примени донетих закона. Приликом предлагања закона не достављају се предлози подзаконских аката, иако је то превиђено Резолуцијом о законодавној политици. У пракси је врло често кашњење у доношењу подзаконских аката, што онемогућава примену закона. Уколико би се уз предлог закона достављали и предлози подзаконских аката, примена усвојеног закона не би каснила. Предлог закона у расправи обично претрпи извесне амандманске промене, али оне нису такве да суштински мењају предложена решења, тако да би предложени подзаконски акти претрпели евентуално извесне корекције, а не суштинске измене.

Доношење закона, без претходне расправе, увида јавности у предлоге и без уважавања мишљења државних органа који припадају тзв. четвртој грани власти доводи озбиљно у питање стабилност и конзистентност правног система.

Посебно је битно питање мишљења других државних органа. Заштитник грађана, Агенција за борбу против корупције, Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности имају обавезу давања мишљења на прописе из домена њихове надлежности. Њихова мишљења, заснована на високом степену знања и стручности, као и на искуству у конкретној области, су од изузетног значаја за унапређење квалитета самих закона. Имајући то у виду потребно је утврдити обавезу да одређени круг предлагача од њих затржи мишљење и да мишљење обавезно буде достављено уз предлог закона Народној скупштини.

Досадашња пракса је да наведени органи самоиницијативно достављају своја мишљења Влади, будући да је највећи број предлога закона потиче управо од ње, а да Влада одлучује да ли ће и шта од сугестија исказаних у мишљењима усвојити, што је њено право као предлагача. Међутим, народни посланици нису увек упознати са мишљењима ових органа, нити знају у којој мери су њихове сугестије инкорпориране у предлог закона о којем расправљају. Ради квалитетније расправе и ради квалитетнијих закона потребно је да мишљења буду обавезно достављена уз предлоге закона.

Устав Републике Србије у члану 99. став 1. тачка 7. утврђује да Народна скупштина доноси законе, а у члану 53. став 1. тачка 2) Закона о Народној скупштини прописано је да је поступак за доношење закона један од поступака у Народној скупштини, док став 2. истог члана предвиђа да се поступци (у Народној скупштини), који су утврђени Уставом и законом, уређују пословником.

Доношење закона не значи само одлучивање о предлогу закона који је поднет Народној скупштини, већ значи управо и регулисање начина формулисања предлога закона, регулисање поступка који ће гарантовати формулисање квалитетних предлога закона на транспарентан начин уз укључивање свих релевантних субјеката у поступак формулисања предлога закона, чиме се гарантује правна сигурност и боља примена закона. Закон, са чијим решењима су грађани имали прилике да се упознају још у фази формулисања предлога и у чијем стварању је учествовао шири круг субјеката, биће боље прихваћен од стране грађана и ефикасније ће се примењивати.

Због свега наведеног потребно је да се у форми законских решења уреде питања која се односе на предлагања закона.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

**Чланом 1.** Предлога закона уређује се предмет закона, предвиђајући да је предмет закона начин остваривања права предлагања закона (које је утврђено Уставом), поступак предлагања закона, одржавање јавне расправе и друга питања.

**Чланом 2.** Предлога закона уређује се круг субјеката који имају право предлагања закона.

**Чланом 3.** Предлога закона уређује се нацрт закона. Овим чланом се предвиђа да обавезу израде нацрта закона као овлашћени предлагачи имају Влада, скупштине аутономне покрајине, Заштитник грађана и Народна банка Србије. Поред тога истим чланом се ближе уређују обавезни елементи нацрта закона: одредбе чије се усвајање предлаже – нормативни део акта и образложење нацрта закона, које је истим чланом детаљније уређено. Овим чланом је утврђена и обавеза да се нацрт закона упуту на јавну расправу и да се достави на мишљење Заштитнику грађана (када он није предлагач), Државној ревизорској институцији (ДРИ), Агенцији за борбу против корупције, Поверенику за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и Поверенику за заштиту равноправности.

**Чланом 4.** Предлога закона уређује се јавна расправа. Овим чланом се уређују случајеви када се мора одржати јавна расправа, а то су случајеви када се нацртом закона предлаже: закон о којем Народна скупштина одлучује апсолутном већином; нов закон; измене и допуне закона које се односе на вршење људских и мањинских права, или се битно мењају решења из постојећег закона, без обзира на број чланова који се мења или допуњује; измена и допуна најмање једне четвртине чланова закона; *lex specialis*; утврђивање општег интереса у поступку експропријације. Предлагач може донети одлуку да одржи јавну расправу и када не постоји обавеза њеног одржавања. Одребама овог

члана ближе се уређује начин и поступак сазивања и одржавања јавне расправе, као и извештавање са јавне расправе.

**Чланом 5.** Предлога закона уређује се предлог закона. Овим чланом се ближе уређују обавезни елементи предлога закона: одредбе чије се усвајање предлаже – нормативни део акта, образложење предлога закона, које је истим чланом детаљније уређено и потврда о усклађености предлога закона са прописима ЕУ.

Овим чланом је утврђена и обавеза да се уз предлог закона доставе предлози подзаконских аката који ће бити донети на основу закона. Ово решење треба да отклони досадашњу праксу кашњења у доношењу подзаконских аката и да створи услове за примену закона у што краћем року од момента његовог ступања на снагу. Поред тога овим чланом је утврђена и обавеза да се уз предлог достави и мишљење Заштитника грађана (када он није предлагач), ДРИ, Агенције за борбу против корупције, Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности.

Истим чланом се ближе одређује шта се сматра непотпуним предлогом и како се поступа са таквим предлогом.

**Чланом 6.** Предлога закона уређују се елементи предлога закона који подноси најмање 30.000 грађана, предвиђајући једноставнију форму у односу на форму из члана 5. Одребама члана 6. упућује се и на сходну примену закона о народној иницијативи.

**Чланом 7.** Предлога закона уређује поступак прибављања мишљења на нацрт и предлог закона од Заштитника грађана (када он није предлагач), ДРИ, Агенције за борбу против корупције, Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности.

**Чланом 8.** Предлога закона уређује разлоге хитности поступка по коме ће се одлучивати о предлогу закона, предвиђајући да предлагач само изузетно и то у три случаја може тражити да се о закону одлучује у хитном поступку и то: ако се предлогом закона уређују питања и односи који су настали услед околности чије наступање није могло да се предвиди; ако недоношење закона по хитном поступку може да проузрокује штетне последице по живот, здравље и имовину људи, или по безбедност земље и рад органа и организација и ако је потребно хитно доношење ради испуњавања међународних обавеза и усклађивање са прописима Европске уније. Предлог мора да буде образложен.

**Чланом 9.** Предлога закона предвиђа се сходна примена овог закона и када је у питању предлагање националне стратегије.

**Члан 10.** Предлога закона садржи прелазне и завршне одредбе које уређују усклађивање пословника Народне скупштине и Владе са овим законом и његово ступање на снагу.

#### IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

Законом о предлагању закона уредиће се прецизно поступак за предлагања закона који ће гарантовати висок степен правне сигурности и квалитетнија законска решења и то кроз: транспарентнији поступак; јавну расправу укључивањем широког круга субјектата у формулисање законских предлога, чиме се долази до консензуса у погледу правних решења и тиме обезбеђује боља примена; уважавање мишљења других државних органа и формулисање предлога закона у одређеној форми са пратећим подзаконским актима. Предложено законско решење представља гаранцију да ће правни систем бити стабилнији, јер решења која су у поступку предлагања прошла озбиљну расправу свакако да ће бити дуговечна и применљива.



**V. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ  
ЗАКОНА**

За спровођење овог закона нису потребан додатна средства у Буџету Републике Србије.

<b>ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b>
------------------------------------------------------------------

**1. Орган државне управе, односно други овлашћени предлагач прописа**  
Народни посланик Марко Ђуришић.

**2. Назив прописа (са преводом на енглески језик)**

Предлог Закона о предлагању закона.  
(*Draft Law on proposing laws*).

**3. Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум)**

**а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну саржину прописа**

**б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума**

**в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума**

**г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума**

**д) Веза са Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију**

**4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније**

**а) Навођење примарних извора права ЕУ и усклађеност са њима**

/

**б) Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима**

/

**в) Навођење осталих извора права ЕУ и усклађеност са њима**

/

**г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност**

/

**д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније**

/

**5. Уколико не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност треба констатовати ту чињеницу. У овом случају није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа.**

Будући да нема секундарних извора права ЕУ са којима се пропис усклађује, уз овај предлог закона се не доставља Табела усклађености.

**6. Да ли су претходно наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?**

/

**7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик ЕУ?**

/

**8. Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености**

/

**Потпис руководиоца органа органа државне управе, односно другог овлашћеног предлагача прописа, датум и печат**

Београд, 7. септембар 2016. године

**НАРОДНИ ПОСЛАНИК**

Марко Ђуришић