

Igor Gvozdić*

Osvrt na zakonodavni postupak u Republici Srbiji i predlozi za njegovo unapređenje

Sadržaj

1. Uvod
2. Pravni okvir
3. Predlaganje zakona
4. Razmatranje i izglasavanje zakonskog predloga
 - 4.1. Razmatranje u odborima
 - 4.2. Razmatranje zakona u skupštinskom plenumu i glasanje
5. Proglašavanje, objavljivanje i stupanje na snagu
6. Zaključak

1. Uvod

Narodna skupština Republike Srbije je od uvođenja višestranačja 1991. godine imala ukupno deset skupštinskih saziva. Ustavno-pravna teorija definiše funkcije parlamenta na isti način kao što to čini i Zakon o Narodnoj skupštini, a to su: zakonodavna, kontrolna, predstavnička i izborna funkcija. Jezgrovitu definiciju zakonodavnog postupka dao je prof. dr. Ratko Marković koji kaže da se zakonodavni postupak sastoji od niza radnji „od kojih svaka ima svoj neposredni cilj, a sve zajedno usmerene su na donošenje zakona, tog glavnog pravnog akta kojim se društveni odnosi uređuju pravnim normama“¹. U ovom radu biće reči o zakonodavnoj funkciji koja je najčešće među građanima i sinonim za skupštinu. Početna premisa je da iz dobro uređenog zakonodavnog postupka proističu kvalitetni zakoni, no to ne mora uvek biti tako. Međutim, što je postupak uređeniji, sa što manje pravnih praznina i mesta za široko tumačenje, to je manja mogućnost da zakon kao krajnji cilj zakonodavnog postupka bude manjkav, makar sa formalno-pravnog gledišta.

Danas živimo u svetu u kome se vrlo brzo menjaju društvene okolnosti, a razvoj tehnologije ponekad je nemoguće pratiti. Ove neosporne činjenice stavljaju sve zakonodavce današnjice pred izazov da pravne norme koje ustanovljavaju adekvatno prate duh vremena i tempo društvenih

* Autor je diplomirani pravnik-master i savetnik u Odeljenju za ustavno-pravni sistem i organizaciju vlasti u Službi Narodne skupštine Republike Srbije.

¹ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2013, s. 115.

promena. Pored ovih zajedničkih okolnosti za sve zemlje sveta, Republika Srbija se nalazi i u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Jedan od centralnih zadataka svih zemalja kandidata za priključenje Evropskoj uniji je usklađivanje pravnog poretka sa pravnim tekovinama Evropske unije (*acquis communautaire*), što će mnogostruko uvećati zadatke i izazove koji se stavljaju pred Narodnu skupštinu u predstojećem periodu.

2. Pravni okvir

Pravne norme kojima se postavljaju temelji zakonodavnog postupka nalaze se, pre svega, u Ustavu Republike Srbije². Njime se ne definišu pojedini zakonodavnog postupka, ali se propisuju najopštije norme koje se tiču zakonodavnog postupka (nadležnost parlamenta za donošenje zakona, subjekti zakonodavne inicijative, proglašenje i stupanje na snagu zakona i sl.). Ustav predviđa i donošenje Zakona o Narodnoj skupštini što bi moglo uputiti na zaključak da taj zakon pobliže uređuje zakonodavni postupak, međutim to nije slučaj. Zakonom o Narodnoj skupštini³ samo su donekle razrađena materijalno-pravna rešenja iz Ustava, dok su procesno-pravne norme prepuštene Poslovniku Narodne skupštine. Ovo je dosta neuobičajeno rešenje, zato što u isto vreme u pravnom poretku egzistiraju zakon o parlamentu i poslovnik o radu. Iz svega napred navedenog zaključuje se da je osnovni izvor prava koji reguliše zakonodavni postupak, Poslovnik Narodne skupštine⁴.

Skupštinski Poslovnik ne poznaje takozvana „čitanja“ zakonskog predloga, što je slučaj u nekim zemljama u regionu, već zakonodavni postupak uređuje na sebi svojstven način. U ovom radu biće korišćena sistematika iz udžbenika ustavnog i parlamentarnog prava, tako da će zakonodavni postupak biti prikazan u tri sledeće faze: predlaganje zakona, razmatranje i izglasavanje zakonskog predloga i na kraju proglašavanje, objavljivanje i stupanje zakona na snagu. U prvom delu teksta biće reči o predlaganju zakona, sa nešto detaljnijim osvrtom na predlaganje zakona po hitnom postupku, što je postala uobičajena praksa u značajnom broju slučajeva, a na ovaj nedostatak ukazala je čak i Evropska komisija u svom izveštaju.⁵ U drugom delu biće ukazano na protivrečna normativna rešenja koja regulišu rad odbora, smanjenu mogućnost opozicije da se o njenim zakonskim predlozima vodi rasprava kao i na nesuvislost izjašnjavanja o svim zakonskim predlozima o kojima se vodila rasprava u tzv. „danu za glasanje“. Na kraju u trećem delu, akcenat će biti stavljen na nedovoljnu regulisanost instituta suspenzivnog veta predsednika Republike te na pogrešnu primenu instituta *vacatio legis*.

3. Predlaganje zakona

Po slovu Ustava i zakona ovlašćeni zakonski predlagači su svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Takođe, zaštitnik građana i Narodna banka mogu predlagati zakonske propise iz svoje nadležnosti.

² Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

³ Zakon o Narodnoj skupštini, Sl. gl. RS 9/10.

⁴ Poslovnik Narodne skupštine, Sl. gl. RS 52/10, 13/11, Zvanično prečišćen tekst 20/12.

⁵ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu, dostupno na:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf.

U članu 107 Ustava Republike Srbije navodi se da pravo predlaganja zakona ima svaki narodni poslanik. Gledajući ukupan broj usvojenih zakona može se videti da je mali broj predloga potekao od strane narodnih poslanika. Razlozi za relativno mali broj zakonskih predloga upućenih Narodnoj skupštini na usvajanje su što sačinjavanje zakonskih tekstova podrazumeva posebna znanja iz oblasti koja se želi regulisati, poznavanje srodnih propisa kako bi se izbegle protivrečnosti u propisima, kao i poznavanje nomotehnike. Istina je da narodni poslanici raspolažu stručnom pomoći u vidu zaposlenih u Službi Narodne skupštine raspoređenih po poslaničkim klubovima i parlamentarnim radnim telima, ali njihov broj nije dovoljan kako bi se pružila sva neophodna stručna pomoć. U proteklom periodu postojale su ideje da svaki narodni poslanik ima svog stručnog saradnika kao što je to slučaj u nekim parlamentima Evrope, ali zbog ograničenih finansijskih mogućnosti to u ovom trenutku nije moguće. Od zakonskih predloga koji su inicirani od strane narodnih poslanika dosada češći slučaj je bio da svi poslanici jednog poslaničkog kluba ili svi poslanici vladajuće koalicije zajedno predlože zakon.

Kada je reč o Vladi kao inicijatoru zakonskih predloga tu je stvar bitno drugačija. To se vidi i iz samog broja predloga koje je uputila Vlada. Vlada kao izvršni organ vlasti raspolaže mnogo većim obimom ljudskih resursa neophodnih za sačinjavanje kvalitetnih zakonskih predloga, što u vidu ljudi zaposlenih u ministarstvima i Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo što u vidu povremeno angažovanih stručnjaka iz oblasti teorije i prakse koji participiraju u radnim grupama za izradu zakonskih predloga. Na ovom mestu biće napravljen osvrt na još jednu značajnu pojavu koja nije svojstvena samo Vladi kao predlagaču, ali je važno zato što je upravo Vlada najčešći zakonopredlagač.

Naime, od perioda uvođenja višestranačja pa sve do danas, veoma veliki broj zakona razmotren je i usvojen po hitnom postupku. Tendencija porasta broja zakona koji se razmatraju po hitnom postupku primetna je naročito u periodu od 2007. godine naovamo, tako da je u toku pojedinih godina ovaj broj išao do čak iznad 60%. Takođe, procenjuje se da je čak oko 95% zakonskih predloga koje je uputila Vlada imalo oznaku hitnosti. Poslovnik u članu 167 propisuje da po hitnom postupku može da se donese zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije. Sintagma „okolnosti koje nisu mogle da se predvide“, jasno upućuje da je zakonodavac želeo da ova vrsta „ubrzanog“ zakonodavnog postupka bude izuzetak u odnosu na redovni zakonodavni postupak. Posmatrajući statistiku, odnosno da je oko polovine zakonskih predloga razmatrano po hitnom postupku dolazi se do zaključka da je hitni postupak izgubio karakter izuzetnosti. Suštinske razlike između redovnog i hitnog zakonodavnog postupka nema, osim u činjenici da su rokovi kod hitnog postupka značajno kraći. Nisu retki ni slučajevi da Vlada dostavi tzv. „setove zakona“ iz jedne ili više oblasti koji se vrlo brzo nađu na dnevnom redu Narodne skupštine⁶. Gledano sa formalnopravnog aspekta, u Poslovniku ne postoje nikakva

⁶ Kao primer iz skorije prošlosti može se navesti set zakonskih predloga iz oblasti obrazovanja i nauke koji su razmatrani i usvojeni po hitnom postupku na petom vanrednom zasedanju Narodne skupštine tokom juna 2013. (Predlog zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Predlog zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju, Predlog zakona o obrazovanju odraslih, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Predlog zakona o zaštiti topografija poluprovodničkih proizvoda, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o inovacionoj delatnosti, Predlog zakona o dopuni Zakona o platama u državnim

ograničenja na podnošenje amandmana na zakonske predloge koji se razmatraju po hitnom postupku (kao što je to slučaj npr. u BiH), već se umanjena mogućnost narodnih poslanika da amandmanski reaguju na predloge zakona ogleda u tome što usled kratkih rokova i ograničenih ljudskih resursa u vidu stručne podrške nisu u mogućnosti da se adekvatno upoznaju sa zakonskim predlozima. Takođe, važno je istaći i to da nije redak slučaj da obrazloženja zakona nisu pripremljena na odgovarajući način bez obzira na to ko je predlagač, pa se tako na primer dešava da se u obrazloženju samo pobroje i prepisu nova rešenja bez objašnjenja šta se time i zbog čega želelo postići, ili da se na primer u potpunosti izostavi analiza finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje zakona. Poslovnik u članu 167 predviđa i obavezu predlagača da navede razloge zbog kojih predlaže da se zakonski predlog razmatra po hitnom postupku, no u dosadašnjoj praksi najčešće se zakonopredlagači nisu upuštali u detaljno obrazlaganje razloga, već su se koristili nekom od neodređenih formulacija iz pomenutog člana Poslovnika, kao što su „mogućnost nastanka štetnih posledica po rad organa i organizacija“ ili „radi ispunjenja međunarodnih obaveza“ i sl.

Kada se govori o autonomnim pokrajinama i građanima kao predlagačima, iz brojeva se može zaključiti da se ovi ustavom ovlašćeni predlagači zakona retko pojavljuju u tom svojstvu. Neki iznose argument da je broj od 30.000 birača potrebnih da bi se podneo zakonski predlog previsok, no kada se taj broj uporedi sa nekim evropskim zemljama, uzevši u obzir odnos ukupnog broja birača i broja birača potrebnog za predlaganje zakona, dolazimo do zaključka da Ustav Republike Srbije u ovom smislu ne odstupa mnogo od ustava ovih zemlja.

4. Razmatranje i izglasavanje zakonskog predloga

4.1. Razmatranje u odborima

Pre nego što se zakonski predlog nađe pred narodnim poslanicima u skupštinskom plenumu, o njemu se vodi i rasprava u parlamentarnim odborima. Razmatranje u odborima je koncipirano tako da svaki zakonski predlog pre odlaska pred skupštinski plenum razmatra Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, nadležni odbor i ukoliko je to potrebno Odbor za evropske integracije. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra sve predloge zakona i drugih opštih akata sa stanovišta usklađenosti s Ustavom i pravnim sistemom i opravdanosti njihovog donošenja. Ovaj odbor ne ulazi u celishodnost rešenja sadržanih u predlogu već se zadržava isključivo na ispitivanju pravne valjanosti zakonskog predloga. Ovim bi trebalo biti postignuto da se u zakonima izbegnu dvostruko (nekad i protivrečno) normiranje iste stvari i da se iz predloga zakona otklone odredbe koje nisu u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom. Međutim, odlukama Ustavnog suda u periodu od 2008. godine zaključno sa 2012. godinom ustanovljena je protivustavnost pojedinih odredbi u čak 40 zakona. Ovo navodi na zaključak da je pre usvajanja potrebno da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo temeljnije preispita zakonske predloge sa aspekta usklađenosti sa Ustavom. Odbor za evropske integracije razmatra zakonski predlog sa stanovišta prilagođenosti njegove usklađenosti sa propisima Evropske unije i Saveta Evrope. Pored Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Odbora za evropske integracije, predlog zakona razmatra i nadležni odbor koji daje svoje mišljenje o celishodnosti predloženih normi. Sama ideja odbora kao pomoćnih stručnih radnih tela je da se na jednom mestu okupe

organima i javnim službama i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o učeničkom i studentskom standardu).

parlamentarci najstručniji za datu oblast. Nadležnost odbora određuje se prema delokrugu pitanja kojima se bavi. Kao što je to slučaj i na plenarnoj sednici, predlog zakona razmatra se u dve faze odnosno prvo se razmatra u načelu, a zatim u pojedinostima. Predlog zakona razmatra i Vlada ukoliko ona nije predlagač. U dosadašnjem radu skupštinskih odbora ustanovljena je dobra praksa da se gotovo svi zakonski predlozi razmatraju pred nadležnim odborom. Nakon načelne rasprave i glasanja odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini u kome se predlaže da prihvati ili ne prihvati predlog zakona u načelu. Odbor takođe raspravlja i o predlogu zakona u pojedinostima, odnosno samo o onim paragrafima na koje su podneti amandmani.

Svakako treba naglasiti koliki je značaj odborskog mišljenja kao najkompetentnijeg radnog tela za datu oblast unutar parlamenta, no tu se nailazi na jednu protivrečnost predviđenu Poslovnikom Narodne skupštine. Naime, Poslovnik u članu 155 propisuje da odbor podnosi izveštaj sa predlogom za usvajanje odnosno odbijanje predloženog zakona, ali poslednjim stavom konstatuje se da nedostavljanje izveštaja nadležnog odbora Narodnoj skupštini nije nikakva smetnja za dalji tok zakonodavnog postupka. Takođe, ni negativno mišljenje odbora ne predstavlja nikakvu smetnju za nastavak postupka. Ovakvo rešenje zaslužuje opravdanu kritiku jer se time mišljenje odbora svodi na puku formalnost bez stvarne suštine. Kao sasvim drugu krajnost može se navesti da u nekim zemljama parlamentarni odbori maltene obavljaju ulogu zakonodavca (npr. Italija), što je takođe loše. No, iako skupštinski poslovnik mišljenju odbora ne daje i formalnopravno značaj koji zaslužuje, treba napomenuti da su rasprave na skupštinskim odborima u proteklom periodu zaista imale radni karakter i da su na sednicama odbora proistekli mnogi konstruktivni predlozi kojima su poboljšavani zakonski predlozi. Kao predlog za poboljšanje ovog aspekta zakonodavnog postupka stručnjaci ustavnog prava predlažu da se zakonodavni postupak obustavi sve dok nadležni odbor ne dostavi izveštaj, odnosno da se predlog zakona vrati predlagaču na doradu ukoliko odbor da negativno mišljenje.

U zakonodavnoj aktivnosti odbora postoji još jedan značajan segment, a to je podnošenje odborskih amandmana. Nadležni odbor može u vremenu između završenog načelnog pretresa i otvaranja pretresa u pojedinostima da podnese amandman. U praksi je češće da sam tekst amandmana potekne iz Vlade nego da amandman proistekne iz nekog zajedničkog stava odbora. Na ovaj način se najčešće reaguje kako bi se ispravile određene neusaglašenosti koje su nastale kao posledica prihvatanja drugih amandmana. Izveštaj nadležnog odbora pored mišljenja o predlogu zakona, kako u načelu tako i u pojedinostima, sadrži i ime izvestioca odbora pred Narodnom skupštinom, što je najčešće predsedavajući odbora. Zadatak izvestioca je da upozna skupštinski plenum pre početka rasprave sa mišljenjem odbora (i izdvojenim mišljenjima članova odbora ukoliko ih je bilo) i na taj način sugeriše poslanicima kako da se odnose prema datom predlogu. No nažalost, može se konstatovati da su u dosadašnjoj skupštinskoj praksi izvestioci vrlo retko obrazlagali mišljenje odbora, čak i kada je izvestilac bio iz redova opozicije a mišljenje odbora negativno.

Na kraju treba spomenuti jednu veoma značajnu stvar koja doprinosi ne samo transparentnosti zakonodavnog postupka, već i rada skupštinskih odbora i skupštine uopšte, činjenicu da je od prošle godine svim građanima omogućen direktan prenos sednica skupštinskih odbora preko *live stream*-a na internet stranici Narodne skupštine. Ova mogućnost istovremeno služi i kao motivacija, ali i kao obaveza narodnim poslanicima da participiraju u radu odbora.

4.2. Razmatranje zakona u skupštinskom plenumu i glasanje

Pre nego što Narodna skupština otpočne sa raspravom potrebno je da se utvrdi dnevni red. Dnevni red sednice Narodne skupštine predlaže predsednik Narodne skupštine, a zatim se pristupa izjašnjavanju narodnih poslanika o predloženim tačkama dnevnog reda. Takođe, skupština se izjašnjava o predlogu za razmatranje predloga zakona po hitnom postupku kao i o predlogu narodnog poslanika, Vlade i drugih ovlašćenih predlagača koji mogu da predlože povlačenje pojedinih tačaka iz predloženog dnevnog reda, dopunu predloženog dnevnog reda, spajanje rasprave, vođenje pretresa u pojedinostima odmah po završetku načelnog pretresa pojedinog predloga zakona i promenu redosleda pojedinih tačaka predloženog dnevnog reda. Zbog velike zakonodavne aktivnosti u proteklom periodu, bio je čest slučaj da skupština obavi zajednički načelni pretres o nekoliko obimnih zakonskih predloga. U ovoj situaciji predviđeno vreme od pet časova nije dovoljno da bi se na adekvatan način obavio pretres i izneli svi argumenti *pro et contra* o svim zakonskim predlozima koji su deo „paketa“ predloga. Nažalost, ponekad, upravo zbog uštede vremena, skupština obavlja i zajednički načelni pretres o više predloga zakona koji nisu direktno međusobno uslovljeni ili rešenja u njima nisu međusobno povezana.

Kada se govori o sačinjavanju dnevnog reda treba spomenuti i to da je izmenama skupštinskog poslovnika značajno umanjena mogućnost opozicije da se o njenim zakonodavnim predlozima raspravlja na skupštinskom plenumu. Do izmena poslovnika, postojao je tačno određeni rok u kome je zakonski predlog morao biti stavljen na dnevni red skupštine. Kao put za prevazilaženje ovog nedostatka poslovnik bi trebao da predvidi krajnji rok u kome se predlog zakona mora uvrstiti na dnevni red ili preuzeti rešenje iz neke od evropskih zemalja kojim se određuju dani kojima se razmatraju samo predlozi opozicije.

Nakon što nadležni odbor Narodne skupštine dostavi svoj izveštaj koji sadrži mišljenje odbora o predlogu zakona u načelu, skupštinski plenum obavlja pretres predloga zakona u načelu. Po okončanju načelnog pretresa nakon minimalnog vremenskog perioda predviđenog poslovníkom Narodna skupština obavlja pretres u pojedinostima. Pretres u pojedinostima obavlja se samo o onim članovima predloga zakona na koje su podneti amandmani. Svaki predlagač amandmana ima pravo da obrazloži svoj amandman u određenom vremenskom periodu. Koliko je važno da narodni poslanik usmeno obrazloži amandman, govori činjenica da su u više navrata na samoj sednici usvajani amandmani od strane ministra, iako su prethodno, mišljenjem Vlade, amandmani predloženi za odbijanje. Usvajanje amandmana od strane nadležnog odbora i Vlade ima za posledicu da time amandman postaje sastavni deo zakona i o njemu se ne glasa u danu za glasanje. Po sprovođenju rasprave u pojedinostima i zaključenju pretresa predsednik Narodne skupštine određuje dan za glasanje. U danu za glasanje narodni poslanici izjašnjavaju se javno putem elektronskog sistema, dizanjem ruke ili prozivkom o svim tačkama dnevnog reda i podnetim amandmanima na zakonske predloge. Neki od autora iznose mišljenje da bi o zakonskom predlogu trebalo glasati odmah nakon provedene rasprave, jer velika vremenska distanca od trenutka završetka rasprave do momenta glasanja omogućava lakše provođenje tzv. „glasanja po diktatu partije“, kao i da se odlaganjem izjašnjavanja gubi zaokružena forma zakonodavnog postupka⁷.

⁷ Dan za glasanje jedan je od procesnih instrumenata ustanovljen u cilju racionalizacije rada Narodne skupštine koji pokazuje apsurdnost položaja u koji su dovedeni narodni poslanici kada o setu zakona o kojima su debatovali,

5. Proglašavanje, objavljivanje i stupanje zakona na snagu

Ustav Republike Srbije propisuje da je predsednik Republike dužan da u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno najkasnije u roku od sedam dana ako je zakon donet po hitnom postupku, donese ukaz o proglašenju zakona. U slučaju da se to ne dogodi, predsednik je ovlašćen da uz pismeno obrazloženje vrati Narodnoj skupštini zakon na ponovno odlučivanje. Suspenzivni veto predsednika Republike uveden je u pravni sistem Srbije Ustavom iz 1990. godine, a Ustav iz 2006. godine je zadržao ovaj pravni institut i dodatno ga uredio. Nedugo zatim, 2007. godine donet je i Zakon o predsedniku Republike⁸, koji je normirao razloge zbog kojih se može upotrebiti suspenzivni veto predsednika Republike. Član 19 stav 1 ovog zakona predviđa da predsednik Republike uz pisano obrazloženje može vratiti Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje izglasani zakon ukoliko smatra da zakon nije saglasan sa Ustavom ili da je u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili da pri donošenju zakona nije poštovana procedura koja je propisana za donošenje zakona ili da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način. Stavom 2 istog zakona limitira se ovo ovlašćenje predsednika Republike, odnosno suspenzivni veto ne može biti upotrebljen prema zakonu o kome su se građani izjasnili na referendumu pre njegovog donošenja i zakonu koji su građani potvrdili na referendumu.

Treba napomenuti i to da predsednik Republike nema pravo da pokrene postupak prethodne ocene ustavnosti pred Ustavnim Sudom što je nelogično, imajući u vidu da poseduje pravo suspenzivnog veta i pravo da inicira postupak naknadne ocene ustavnosti pred Ustavnim Sudom. Na ovaj način predsednik Republike može da deluje samo *post festum*, iako bi bilo mnogo smislenije da može da ukaže na sumnju u ustavnost nekih zakona pre nego što oni budu usvojeni.

Nakon što predsednik Republike vrati izglasani zakon Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, Narodna skupština može da odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio, ali i ne mora. Ovde se ustavotvorac poslužio jednom neodređenom sintagmom „ako Narodna skupština odluči...“, čime je u suštini odstupljeno od uobičajenog smisla instituta suspenzivnog veta koji ne ostavlja parlamentu mogućnost da bira, već parlament mora da se ponovo izjasni o vraćenom zakonu. Ukoliko Narodna skupština odluči da ponovo glasa o vraćenom predlogu, da bi bio usvojen, potrebno je da zakon podrži većina od ukupnog broja narodnih poslanika. U slučaju da predsednik Republike ponovo odbije da proglasi zakon i time učini povredu Ustava, zakon će proglasiti predsednik Narodne skupštine. Kao interesantan podatak može se navesti da je od stupanja na snagu Ustava Srbije iz 1990. godine do danas, suspenzivni veto predsednika Republike upotrebljen ukupno 15 puta.

Po donošenju ukaza predsednika Republike zakon se objavljuje u „*Službenom glasniku*“. U samom tekstu zakona predviđa se kada zakon stupa na snagu, a to je po pravilu osam dana od dana objavljivanja, a izuzetno zakon može da stupi na snagu i ranije od toga ali samo ako za to postoje opravdani razlozi za to utvrđeni prilikom njegovog donošenja. Ovde se može konstatovati da je u proteklom periodu ustanovljena i praksa da se pored normiranja kada zakon stupa na snagu, zakonskim tekstom predviđa i kada otpočinje njegova primena. Ovo može

glasaju posle više dana, ponekada nedelja, kada više nemaju puni uvid u sadržaj materije o kojoj se izjašnjavaju, pa se glasanje svodi na „ritualni tehnički čin“. M. Pajvančić, Unapređenje zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini, Zbornik referata sa stručnog skupa *Zakonodavni postupak-otvorena pitanja*, Beograd 2010, s. 12.

⁸ Zakon o predsedniku Republike Srbije, Sl. gl. RS 111/07.

dovesti do paradoksalne situacije da se zakon koji je stupio na snagu ne primenjuje jer je njegova primena predviđena za različiti datum od dana stupanja na snagu, a da je istovremeno u primeni zakon koji je prestao da važi zbog stupanja na snagu novijeg zakona. Tumačeći odredbu člana 196 Ustava Republike Srbije, opravdani su stavovi da zakonodavac pogrešno razdvaja kao zasebne momente, stupanje na snagu i početak primene zakona, te da se po njemu ova dva momenta poklapaju i nastupaju istovremeno.⁹

6. Zaključak

Imajući u vidu sve prethodno izneseno može se konstatovati da zakonodavni postupak u Republici Srbiji značajno ne odstupa od uobičajenih tekovina evropskog parlamentarizma. Međutim, ta činjenica ne umanjuje nedostatke koji su uočljivi, ali i otklonjivi. Prostor za poboljšanje zakonodavnog postupka i kvaliteta zakona trebalo bi tražiti u sledećim oblastima:

- znatno restriktivnija upotreba hitnog postupka i detaljnije sačinjavanje obrazloženja zakonskih predloga;
- izmenama skupštinskog poslovnika trebalo bi omogućiti značajniju ulogu parlamentarnih odbora na taj način što bi nastavak zakonodavnog postupka zavisio od pozitivnog mišljenja skupštinskog odbora kao tela čiji je sud najmerodavniji sa stručnog gledišta. Na ovaj način zakonski predlozi bi prošli temeljnije preispitivanje pred Narodnom skupštinom, što bi opet imalo za posledicu da ovlašćeni predlagači, a pre svih Vlada obazrivije pristupaju sačinjavanju zakonskih predloga;
- za razvoj parlamentarizma bitno je da opozicija kao ključan korektiv vlasti poseduje odgovarajuće „procesne poluge“ kojima bi bila u mogućnosti da svoje zakonske predloge stavi na dnevni red Narodne skupštine, odnosno da ti predlozi ne zavise od dobre volje parlamentarne većine koja je uvek u mogućnosti da „ostavi na čekanju“ zakonske predloge opozicije;
- buduće izmene Ustava trebalo bi da detaljnije i sa više određenosti definišu suspenzivni veto predsednika Republike.

Dovršetak tranzicionih i početak najavljenih reformskih procesa koji imaju za cilj uspostavljanje vladavine prava i civilnog društva umnogome će zavisiti od pravnog okvira koji pre toga bude postavljen. Kvalitetni zakoni doneseni po dobro ustrojenom zakonodavnom postupku mogli bi da budu prvi korak ka ovom cilju. Ostaje da se vidi da li će najavljene izmene ustava i skupštinskog poslovnika otkloniti nedostatke o kojima je bilo reči i u kom će se smeru dalje kretati parlamentarno procesno pravo u Republici Srbiji.

⁹ M. Grubač, Jedno pogrešno shvatanje ustavnih odredaba o stupanju zakona na snagu, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 5/2009, ss. 159-174.