

Република Србија  
Народна скупштина  
Председница  
Генерални секретар

Поштована госпођо Брнабић, поштовани господине Смиљанићу,

На интернет страници Народне скупштине објављен је већи број предлога закона које је доставила Влада Републике Србије, а за које се очекује да ће бити предмет разматрања и одлучивања Народне скупштине непосредно пре или после констатовања оставке председника Владе Републике Србије.

Овим путем указујемо на питања која би требало да имате у виду пре него што закажете седницу на којој би се о њима расправљало, односно на недостатке због којих би Влада требало да допуни предлоге, као и на друга повезана питања.

Посебно напомињемо да су предмет анализе били само неки од предложених закона, и да слични недостаци вероватно постоје и у другим случајевима, што би требало да утврдите пре заказивања седнице

За Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић

Београд, 17.2.2025.

1

# Предлози закона пред Народном скупштином – фебруар 2025.

## Преузимање докумената није безбедно

Приликом покушаја преузимања докумената (предлога закона) са интернет странице Народне скупштине, корисник добија обавештење да „преузимање није безбедно“. Овај недостатак постоји већ месецима, и може да обесхрабри заинтересовану јавност да се упозна са садржајем предлога закона и радом Народне скупштине.

<http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html>

Ово је садржај обавештења:

*Google Chrome блокира нека преузимања*

*Chrome аутоматски блокира опасна преузимања и штити уређај и налоге од малвера или вируса. Упозорења о преузимању у Chrome-у вам помажу:*

- да избегнете нежељене промене подешавања прегледача, рачунара или уређаја.
- да спречите неодобрене радње које могу да угрозе финансијске налоге и онлајн идентитет, попут Google налога или налога на друштвеним медијима.
- да спречите вирусе.
- да спречите цурење приватних података.

*Када Chrome блокира преузимање, заштићени сте и не морате ништа да предузимате. Можете да уклоните упозорење из историје преузимања ако изаберете Избриши из историје. Ако ништа не предузмете, Chrome ће га уклонити из историје за један сат.*

*Увек можете да изаберете да преузмете фајл када добијете упозорење од Chrome-а, али озбиљно схватајте упозорења о преузимању. Нападачи могу да траже да искључите или занемарите упозорења да би избегли антивирусна откривања. [Сазнајте како Chrome и Безбедно прегледање штите приватност података прегледања.](#)*

*Зашто је преузимање блокирано*

*Преузимање фајла је можда блокирано због једног од следећих разлога:*

**Опасно:**

- Малвер (злонамеран софтвер)
- Обмањујући софтвер који може да унесе нежељене промене на уређај или рачунар.

**Сумњиво:**

- Неуобичајен или непознат фајл
- Фајл који може да покуша да избегне откривање, на пример, скривањем малвера или вируса у фајловима архиве, као што су .zip или .rar. Може да се дода и лозинка да би се избегло откривање.

**Неверификовано:** Фајлови који се преузимају док је Безбедно прегледање искључено. [Сазнајте како да поново укључите Безбедно прегледање.](#)

**Небезбедно:**

- Везе са сајтовима који користе HTTPS су безбедније од оних који га не користе. [Сазнајте како да проверите да ли је веза сајта безбедна.](#)
- Чак и ако је страница на којој сте били када је преузимање започето безбедна, извор преузимања може да буде небезбедан.



## Обавезни елементи предлога закона

У члану 151. Пословника Народне скупштине прописано је да предлагач подноси предлог закона са образложењем, а у ставу 2. тог члана да образложење **мора да садржи** следеће информације:

- 1) уставни, односно правни основ за доношење прописа;
- 2) разлоге за доношење прописа, а у оквиру њих посебно: анализу садашњег стања, проблеме које пропис треба да реши, циљеве који се прописом постижу, разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа и одговор на питање зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема;
- 3) објашњење основних правних института и појединачних решења;
- 4) процену финансијских средстава потребних за спровођење прописа, која обухвата и изворе обезбеђења тих средстава;
- 5) општи интерес због којег се предлаже повратно дејство, ако предлог 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 пропис ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“;
- 8) преглед одредаба важећег прописа које се мењају, односно допуњују (припрема се тако што се прецртава део текста који се мења, а нови текст уписује великим словима).

Прописано је и да образложење **може да садржи** и анализу ефеката прописа, која садржи следећа објашњења: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у пропису, какве трошкове ће примена прописа створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима), да ли су позитивне последице доношења прописа такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се прописом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о пропису и које ће се мере током примене прописа предузети да би се остварило оно што се доношењем прописа намерава (ст.3).

У члану 153. став 1. је прописано да ће председник Народне скупштине, ако предлог закона није припремљен у складу са Пословником, затражити од предлагача усклађивање. Као што се можете уверити, у питању је норма императивног карактера:

### Члан 153.

*Ако предлог закона није припремљен у складу с овим пословником, председник Народне скупштине затражиће од предлагача да га усклади с одредбама овог пословника, при чему ће прецизно навести у чему се састоји та неусклађеност.*

*Предлагач закона може, у року од 15 дана, да поднесе предлог закона усклађен с одредбама овог пословника или да, у случају неслагања с мишљењем председника Народне скупштине, затражи, писаним путем, да се Народна скупштина о том питању изјасни. Народна скупштина је дужна да се о том питању изјасни на првој наредној седници, пре преласка на дневни ред, без претреса. Пре одлучивања, предлагач закона има право да образложи свој став, у времену не дужем од пет минута.*

*Ако предлагач закона не поступи у складу с одредбама става 2. овог члана, предлог закона сматра се повученим.*

## Недостаци образложења предлога Закона о утврђивању гарантне шеме и субвенционисању дела камате као мера подршке младима у куповини прве стамбене непокретности

Министарство финансија и Влада Републике Србије су предложили Закон о утврђивању гарантне шеме и субвенционисању дела камате као мера подршке младима у куповини прве стамбене непокретности пружа директно кршећи Закон о државној управи и Пословник саме Владе, јер не само да јавна расправа није организована, већ нацрт није био ни објављен пре него што га је Влада усвојила.

<https://www.mfin.gov.rs/propisi/javne-rasprave>

<https://www.mfin.gov.rs/propisi/nacrti-i-predlozi>

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/14\\_saziv/80-25.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/80-25.pdf)

Јавна расправа је, иначе, била обавезна по оба основа (довољно је било да буде задовољен само један): реч је о закону који на битно нов начин уређује одређена питања, као и о акту за који постоји интересовање јавности.

На почетку „анализе ефеката“, која је обавезан део образложења сваког акта који предложи Влада, стоји да су „у изради овог закона узета у обзир искуства у примени закона о гарантним шемама, које су имале велики успех“. Није наведено на које законе се мисли, нити у чему се огледа „велики успех“, или макар где је могуће да се пронађу информације о тим „великим успесима“.

Под тачком број 1. *Одређивање проблема које Закон треба да реши*, наведено је да овај закон „треба да повећа могућност младима у Републици Србији да на једноставнији и лакши начин дођу до своје прве стамбене непокретности, и као мера подстицаја за брже и лакше решавање једног од најважнијих животних питања, а то је обезбеђење стамбеног простора.“ Оно што је написано не представља опис проблема, већ би евентуално могао да буде циљ. Прави опис проблема би за почетак садржао прецизне информације или макар процену броја грађана из одређене категорије („млади“) који не поседују непокретност, а који би желели да купе стан. Процена тог броја је значајна и за утврђивање да ли се проблем заиста решава доношењем закона или не. На пример, уколико би гарантна шема омогућила да стамбени проблем реши само 1% или 10% заинтересованих лица, онда би било јасно да закон не решава описани проблем.

Затим би требало да уследи опис проблема са којима се млади суочавају. Услови за узимање кредита су свакако међу њима, али је то једнако или у већој мери и висина цена на тржишту непокретности. Министарству финансија би требало да буде познато да ће повећање броја кредитно способних грађана утицати повећати потражњу, и да ће то по тржишним законитостима утицати и на пораст просечне цене непокретности, тако да оно што се нуди као решење на једној страни може утицати на стварање проблема на другој.

Под тачком 2. *Циљеви који се доношењем Закон постижу* се наводи само то да ће закон омогућити „кредитирање младих који су запослени, младих запослених на одређено време, младих који су без запослења, као и младих који се баве самосталним делатностима, а не могу да конкуришу за стамбени кредит код пословних банака, имајући у виду њихову кредитну политику.“ Ово је једна од ретких релативно јасних тачака у образложењу. Ипак, слично као и под тачком 1, недостаје процена броја

младих који би потенцијално имали користи од ове законодавне мере, као и поређење са бројем особа које ће заиста имати користи од ове помоћи.

Под тачком 3. *Друге могућности за решавање проблема* се констатује да „тренутно не постоје друге могућности“, изузев доношења закона. Пошто ни сам проблем није описан, овде је било какво даље образложење очекивано изостало. Да је, на пример, под описом проблема као једна ставка била наведена висока цена некретнина на тржишту, онда би на овом месту требало размотрити да ли постоје и друге могућности за његово решавање (нпр. из домена пореске политике).

Док се под тачком 3. тврди да је доношење закона *једино решење за проблем*, под тачком 4. се „објашњава“ зашто је оно *најбоље* (што подразумева да ипак постоје и нека друга). Ни овде, у ствари, никаквог објашњења нема, већ се само износи тврдња да је доношење посебног закона најбоље решење, „с обзиром на постојеће тржишне услове, кредитне политике пословних банака, као и свеукупна тржишна кретања и тржишне закономерности“. Ни речи о томе какви су „постојећи тржишни услови“, и како би се „тржишне закономерности“ манифестовале након почетка примене гарантне шеме.

Под тачком 5. (на кога ће и како утицати закон), делом исправно, констатује се да ће „утицати на младе Републике Србије од 20 до 35 година старости, са нижим примањима, као и на грађевинску индустрију“. Објашњење је непотпуно, јер је из других делова јасно да би непосредне користи могли да имају само поједини грађани из наведене старосне групе. Далеко битнији проблем јесте то што се не узима у обзир утицај на друге грађане заинтересоване за куповину или продају непокретности. Било би логично очекивати да ће доћи до пораста цена станова (макар за оне који се уклапају или су близу гарантоване суме), што ће имати негативне последице за заинтересоване купце и донети корист потенцијалним продавцима некретнина. Тврдња о утицају на грађевинску индустрију је исправна, али није елаборирана (на пример, да ли се очекује пораст запослености у овом сектору или пораст цена радова).

6

Тврдња под тачком 6. да „примена закона неће произвести трошкове код грађана и привреде“ је очигледно нетачна. Пошто се давање кредита гарантује буџетским средствима извесно је да ће тај новац бити прикупљен од грађана и привреде, било током примене закона или након тога (у доба када Република буде отплаћивала своје кредите, јер је буџет и иначе у дефициту).

У контексту одговора на претходно питање, занимљиво је образложење под тачком 7. *Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове?*. Влада тврди следеће: „С обзиром да ће се значајно повећати позитивни ефекти који оправдавају трошкове, не постоје елементи за прецизне прорачуне тих ефеката.“ Ако не постоје елементи за „прецизан прорачун“, као што наводи Влада, они можда постоје за неки оквирни прорачун који је требало навести. Ако ни они не постоје, нејасно је на основу чега Влада тврди ће „позитивни ефекти“ (које не може да процени) оправдати трошкове. Додатно, није уопште наведено о којим трошковима је реч (за буџет), док се, под претходном тачком, нетачно наводи да примена закона неће произвести трошкове код грађана и привреде.

Под тачком 8. се разматра питање да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију. Влада сматра да се не стимулише појава нових привредних субјеката. Таква оцена је упитна, јер би закон посредно могао да утиче да се појаве неки нови привредни субјекти на тржишту (нпр. у области станоградње).

Под тачком 9, на питање да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону, наводи се да је Министарство финансија организовало састанке ради прикупљања сугестија и коментара са Народном банком Србије и Удружењем банака Србије, да су размотрени сви коментари, као и могућност њихове интеграције у закон, а да су интегрисани где је то било оправдано и могуће. Из овог образложења произлази да предлагач младе, зарад чијих потреба се закон наводно доноси, не сматра „заинтересованом страном“. У Републици Србији, колико нам је познато, постоје бројна удружења која

се баве омладинском политиком или спроводе истраживања међу младима. Као што је већ раније речено, супротно изричитој законској обавези, у припреми закона није организована јавна расправа кроз коју би се могла идентификовати и друга заинтересована правна и физичка лица.

У оквиру поглавља о финансијским средствима која су потребна за спровођење закона, наводи се да ће она бити обезбеђена у буџету Републике Србије за одговарајућу фискалну годину, али без назначења висине планираних издвајања.

Из описаног се види да предлог закона не садржи поједине делове образложења који су обавезни на основу скупштинског Пословника, односно да у њему нису приказани уопште или нису приказани на разумљив начин: анализа садашњег стања, проблеми које пропис треба да реши, циљеви који се постижу прописом и процена финансијских средстава која су потребна за спровођење прописа. Поред тога, мањкави су и бројни други делови образложења, који по скупштинском Пословнику нису обавезни.

Стога је неопходно да се предлог врати Влади Републике Србије, како би га допунила. У супротном, стављање овог предлога закона на дневни ред Народне скупштине, било би супротно одредбама Пословника.

## Допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Влада Србије је поднела предлог измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/14\\_saziv/282-25.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/282-25.pdf)

### Ранији предлог за допуну истог закона

Било би непримерено да Народна скупштина расправља о овом предлогу закона (као што је било непримерено у претходним ситуацијама (2009, 2010 и 2022), а да не одлучи о предлогу који је поднет знатно раније, пре осамнаест година. Реч је о народној иницијативи од 22. новембра 2007. године, коју је поднело 35.870 бирача, у складу са прописима који су важили у том тренутку.

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/3872-07.zip](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3872-07.zip)

Поједини предлози из тог закона (у вези са чланом 22. и 25. основног текста закона) актуелни су и након бројних измена до којих је дошло у међувремену на предлог Владе, а нису обухваћене ни новим предлогом измена и допуна.

Реч је о томе да би у Закону требало брисати норме које тренутно ускраћују могућност улагања жалбе због поступања појединих органа власти (њих седам, укључујући Владу Републике Србије, председника Републике, па и саму Народну скупштину). Усвајањем ових предлога била би испуњена и једна од препорука GRECO из Петог круга евалуације, што је Република Србија требало и иначе да уради још 2023.

Пошто до сада није било у пракси оваквих ситуација, требало би утврдити на који начин би се о овој народној иницијативи могло расправљати, с обзиром на промене закона до којих је дошло у међувремену, и да ли се то може учинити на истој седници када се расправља о новом Владином предлогу.

### Владин предлог закона

Обавезни елементи у овом предлогу закона нису систематизовано представљени, мада се углавном могу пронаћи у тексту. Постоје, међутим, бројни случајеви у којима предложене норме нису образложене тако да се види због чега предлагач сматра да су боља у односу на алтернативна решења предложена током јавне расправе. У вези са тим, Транспарентност Србија ће доставити посланичким групама конкретне предлоге амандмана. Нарочити недостатак образложења овог предлога закона јесте то што су о њему организоване претходне консултације, а затим и јавна расправа о нацрту, а да се то у образложењу уопште не помиње. Поред тога, у јавној расправи су прекршена нека од прописаних правила. Транспарентност Србија је дала коментаре на готово све одредбе нацрта, као и на нацрт у целини, преко Владиног портала еКонсултације, али ти коментари нису објављени на Порталу, нити су (осим једног) обухваћени извештајем са јавне расправе.

<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/419/4>

<https://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>



## Измене и допуне Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027

Влада Србије је поднела предлог измена и допуна Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027, којим предвиђа додатна одступања од општих правила прописаних другим законима.

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/14\\_saziv/81-25.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/81-25.pdf)

Овај закон је такође предложен супротно правилима. У припреми закона није организована јавна расправа нити други вид консултација са јавношћу, иако је реч о пропису који ће на битно другачији начин уредити област. Такође је реч о нормама за које је јавност посебно заинтересована, нарочито у ситуацији насталој након трагедије на новосадској железничкој станици и кривичне истраге која је фокусирана управо на примену правила из области планирања и изградње. Јавна расправа није била организована ни приликом припреме основног текста закона.

Када је реч о самом предлогу закона, главни проблем је фундаментална нелогичност, која није ни на који начин образложена. Уколико Влада Републике Србије сматра да су правила о планирању и изградњи претерано рестриктивна, односно, да није потребно да се примењују у целости када је реч о изградњи објекта за изложбу EXPO, те да то неће угрозити безбедност грађана и имовине или животну средину, нејасно је зашто та иста Влада сматра да је редовна правила потребно примењивати код изградње других објекта у Републици Србији. И супротно, уколико су „редовна“ правила из Закона о планирању и изградњи ипак потребна, онда би у предлогу посебног закона за EXPO требало објаснити који ће све ризици настати услед одступања од редовних правила, што није учињено.

9

Одредбе које се односе на обнову фасада су такође недовољно јасне. Из тих одредаба и образложења предлога закона се не може закључити да ли ће локалне самоуправе имати слободу да одреде да ли ће радити обнову фасада на својој територији, у којој мери ће имати подршку из буџета Републике Србије за то и да ли ће саме спроводити набавку радова или ће то чинити посебна предузећа, која не примењују Закон о јавним набавкама на основу члана 14. овог закона.

Поједини обавезни делови образложења предлога закона нису достављени. То се посебно односи на „анализу садашњег стања“ и „проблеме које пропис треба да реши“, где није наведено у којој мери ће измене закона убрзати поступак изградње објекта (нпр. колико дана би требало да се примењују редовне процедуре, а колико уколико се примењују нова решења). Још већи проблем је то што процена износа финансијских средстава која су потребна за спровођење прописа уопште није наведена, већ само да ће средства бити обезбеђена у буџету Републике Србије. Стога је неопходно да се предлог врати Влади Републике Србије, како би га допунила. У супротном, стављање овог предлога закона на дневни ред Народне скупштине, било би супротно одредбама Пословника.

Подсећамо овом приликом да је Транспарентност Србија поднела пре више од годину дана иницијативу за оцену уставности члана 14. (основног текста) овог закона, да се Одбор за уставна питања и законодавство изјаснио о тој иницијативи, али да по њој Уставни суд и даље није поступио.

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_inicijativa\\_Ustavnom\\_sudu\\_Zakon\\_o\\_EK\\_SPO.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_Ustavnom_sudu_Zakon_o_EK_SPO.pdf)

[https://www.transparentnost.org.rs/images/Miljenje\\_-\\_EXPO\\_2027\\_1.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/Miljenje_-_EXPO_2027_1.pdf)