



**Skupština Crne Gore  
Parlamentarni institut  
Istraživački centar**

Kratka informacija:

**Ukidanje odluka prethodnog saziva parlamenta od strane aktuelnog  
saziva parlamenta**

**Podgorica, oktobar 2018. godine**

Broj: 8/2018

Klas. br: 00-52/18-

Datum: oktobar 2018. godine

Pripremio: Istraživački centar – Parlamentarni institut

*\*Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.*

*\*\*Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*

## Kratka informacija o ukidanju odluka prethodnog saziva parlamenta od strane aktuelnog saziva parlamenta

Pitanje važenja pravne norme spada u jedno od najsloženijih područja pravne teorije. Nastanak i važenje pravnih normi određeno je vremenski što znači da se pravne norme priznaju kao takve i počinju bivati obaveznim u određenom vremenskom periodu. Jednako, norme pozitivnog prava nijesu neke vječne kategorije jer protekom vremena one mogu prestati važiti, tj. izgubiti svojstvo pravne obaveznosti.<sup>1</sup>

Kao posljedica određenih stanja, dolazi do prestanka važenja odnosno ukidanja pravnog akta ili pravnih propisa, te isključivanja pravnog akta iz pravnog poretka. Naime, pravne norme prestaju da važe kada budu ukinute drugom normom iste ili više pravne snage, pa s tim u vezi, razlikuju se dvije vrste ukidanja pravnog akta i to, postupak abrogacije, odnosno derogacije. **Abrogacija**<sup>2</sup> podrazumijeva ukidanje zakona u cjelini po pravilu zbog njegove protivpravnosti (neustavnosti). Abrogaciju zakona može izvršiti kako sam zakonodavni organ na sopstvenu inicijativu ili na predlog, odn. zahtjev, nadzornog organa (suda), tako i sam organ nadležan da vrši nadzor nad ustavnošću zakona (po pravilu, ustavni sud). Abrogacija se u literaturi<sup>3</sup> definiše i kao opoziv ili poništavanje zakona ili pravnog propisa drugim zakonom ili propisom, a navodi se i podjela na izričitu ili prećutnu. Abrogacija je izričita kada novi propis doslovno ukida sve propise koji su suprotni odredbama novog akta, a prećutna je onda kada propis djeluje prema načelu *posteriora derogant prioribus*. **Derogacija** podrazumijeva ukidanje jednog pravnog propisa ili akta odgovarajućim drugim propisom ili aktom ako im je sadržina protivrječna. Pravilo je da norma, odn. akt više pravne snage ukida normu, odn. akt niže pravne snage<sup>4</sup>. Ako im je pravna snaga ista, u slučaju njihove neusaglašenosti posljednja norma ukida prethodnu. Zakon se može ukinuti drugim zakonom prema načelu *lex posterior derogat priori* ili suprotno običajnom pravu, tzv. *desuetudo*.<sup>5</sup>

Međutim, kao što je prethodno pomenuto, pravne norme mogu da prestanu da važe i samim protekom vremena. Naime, mimo pravila derogacije, pravni propis može da prestane da važi kad nestane svrha i cilj zbog kojeg je i uveden u pravni poredak. Drugim riječima, kako je cilj pravne norme da uredi određeni društveni odnos, njegovim nestankom i pravna norma gubi svoj realni razlog postojanja, pa samim tim, i svoju pravnu moć.<sup>6</sup>

Pitanje kriterijuma važenja pojedinih normi i akata, uopšte, od velikog je značaja ne samo za pravnu teoriju nego i za pravnu praksu. Važenje pravnog poretka u cjelini izvorno je od teorijskog značaja, te se njime praktični pravници rijetko bave. Izuzetno, međutim, pojavljuju se sumnje o važenju pravnog poretka. Ovo je slučaj sa revolucijama, istorijskim potezima i slučajevima sukcesije. Tada se pravo starog poretka ili prethodnog stanja odnosno države djelimično ili potpuno stavlja van snage, što znači da prestaje da važi upravo prema vremenskom kriterijumu.<sup>7</sup> Tako je 1946. godine donešen Zakon o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije<sup>8</sup>, kojim su se pravni propisi (zakoni, uredbe, naredbe, pravilnici i dr.) koje su donijeli organi vlasti okupatora i njihovih pomagača na području Federativne Narodne Republike Jugoslavije za vrijeme neprijateljske okupacije, proglasili nepostojećim, a pravni propisi (zakoni, uredbe, naredbe, pravilnici i dr.) koji su bili na snazi na dan 6. aprila 1941. godine, izgubili pravnu snagu.

---

<sup>1</sup>Dr. sc. Duško Vrban, *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb, 2003, str. 478 - 482

<sup>2</sup> Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979, str. 2

<sup>3</sup> Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007, str. 2

<sup>4</sup> Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979, str. 203

<sup>5</sup> Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007, str. 208

<sup>6</sup> Lat. *Cessante Ratione Legis, Cessat Ipsa Lex*

<sup>7</sup> Dr. sc. Duško Vrban, *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb, 2003, str. 482-483

<sup>8</sup> Zakon o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6 aprila 1941 godine i za vreme neprijateljske okupacije ("Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije", br. 086/46 od 25.10.1946, 105/46 od 27.12.1946)

U pravnom sistemu Crne Gore, a u skladu sa Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa<sup>9</sup>, propisano je da „prelaznim odredbama treba da se uspostavi, ukoliko je to potrebno, odnos između zakona koji prestaje da važi i novog zakona u pogledu njihovog dejstva na slučajeve, situacije i odnose koji su nastali za vrijeme važenja ranijeg zakona“, dok se u završnim odredbama „navodi prestanak važenja ranijeg zakona ili više zakona ili pojedinih odredaba koji/e su uređivali/e materiju, koja je predmet zakona koji se donosi; prestanak važenja podzakonskih akata, ukoliko ih zakonom treba staviti van snage; stupanje na snagu, odnosno početak primjene zakona”.

U cilju prikupljanja informacija, na zahtjev, o eventualnoj praksi po pitanju poništenja određenih odluka pređašnjih saziva zakonodavnih tijela od strane aktuelnog saziva, Istraživački centar je uputio upitnik<sup>10</sup> posredstvom mreže Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (ECPRD)<sup>11</sup> svim nacionalnim parlamentima zemalja članica mreže. Upitnik je sadržao pitanja u vezi sa postojanjem mogućnosti te praksom po pitanju poništenja odluka pređašnjih saziva parlamenta od strane aktuelnog saziva.

Mogućnost stavljanja van snage akta donešenog ranije u parlamentu, u cjelosti ili djelovima, od strane kasnijeg<sup>12</sup> saziva parlamenta postoji u većini evropskih zemalja. U odgovorima jednog broja zemalja je navedeno da se **zakoni** mogu ukinuti<sup>13</sup> eksplicitno na način da se odredbama novog zakona jasno ukida prethodni zakon (Italija-Gornji dom, Estonija, Finska, Hrvatska, Slovenija, Srbija, UK) ili samo implicitno donošenjem novog zakona kojim sa drugačijim odredbama od ranijeg faktički prethodne odredbe stavljaju van snage (Austrija, Italija – Donji dom, Francuska, Mađarska, Švedska). Pritom, na direktno pitanje da li se mogu poništiti odluke prethodnog saziva parlamenta, Italija, Austrija, Mađarska i Poljska su navele da to nije moguće.

U Hrvatskoj, kada zakonodavni organ namjerava, na primjer, da ukine akt koji je usvojen, **Hrvatski sabor** donosi akt o prestanku njegove važnosti. Zakon o prestanku važenja akta donosi se po istoj proceduri kao i akt koji prestaje da važi. Stoga, trenutni saziv hrvatskog parlamenta može u svako doba donijeti akt o prestanku važenja akta koji je donio neki raniji saziv parlamenta. U **Italiji**, zakoni koje je usvojio jedan saziv parlamenta mogu biti ukinuti u narednom sazivu parlamenta, po principu abrogacije odnosno derogacije. U **Estoniji** je moguće ukinuti odluke prethodnog saziva parlamenta na način što se podnosi prijedlog odluke (eng. *resolution*) koji prati standardnu proceduru za usvajanje odluke. Član koji sadrži odredbu o ukidanju odluke je posljednji ili jedan od posljednjih članova u odluci; međutim, dešava se ponekad da odluka sadrži samo jednu odredbu kao npr. „Ukida se odobrenje opštih principa politike kulture 2011-2017“. Ista ova rečenica može biti sastavni dio odluke koja zamjenjuje prethodnu odluku. U **Finskoj**, trenutni saziv parlamenta može da ukine odluke prethodnog parlamenta aktom iste pravne snage, procedurom koja je važila za usvajanje tog akta. U praksi, kada novi saziv parlamenta donese odluku o nekom zakonu obično nema jasne naznake da se radi o poništenju prethodne odluke. Svaki parlament kreira zakone po svom nahođenju. I u **Holandiji**, aktuelni parlament može da ukine odluke pređašnjeg saziva parlamenta poštujući standardnu zakonodavnu proceduru. Aktuelni saziv **Parlamenta Francuske** može ukinuti odluke pređašnjeg saziva parlamenta na dva

---

<sup>9</sup> Pravno-tehnička pravila za izradu propisa ("Službeni list Crne Gore", br. 002/10 od 18.01.2010)

<sup>10</sup> ECPRD Request 3887 - Annulment of decisions of the previous convocation by the current convocation of the Parliament, 18 September 2018.

<sup>11</sup> ECPRD (*Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju*) je posebno tijelo podržano od strane Evropskog parlamenta i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, a riječ je o međunarodnoj mreži odjeljenja za istraživanje i dokumentaciju, koja povezuje službe zadužene za prikupljanje i širenje informacija. Cilj je da se olakšaju kontakti i razmjena informacija između parlamenata zemalja članica. Podaci navedeni u odgovorima na ECPRD upitnike ne predstavljaju zvanične stavove parlamenata.

<sup>12</sup> U odgovorima nekih zemalja je navedeno da se pomenuto odnosi i na donošenje i stavljanje van snage istog akta tokom trajanja istog saziva.

<sup>13</sup> Zbog neujednačenosti termina na engleskom jeziku koji su korišćeni u odgovorima na upit, njihove višeznačnosti i specifičnosti pravnog konteksta, bilo je nemoguće uvijek postići potpunu preciznost i istoznačnost termina na crnogorskom i stranom jeziku.

načina: 1. ukidanjem ili izmjenom odredbe u zakonu o istom pitanju (na primjer, zakon koji je 2013. godine donešen o „istopolnom braku“ kojim se ukidaju odredbe o zabrani homoseksualnih zajednica); 2. donošenjem zakona o pojednostavljenju i razjašnjenju zakona i smanjenju procedura. Ovaj "zakon o pojednostavljenju" (fran. *loi de simplification*) ukida odredbe koje su trenutno nevažeće (na primjer nakon uvođenja direktive EU u francusko pravo) ili beznačajne (na primjer, neki stari zakoni sadrže odredbe o „kralju“, „francuskoj carskoj imperiji“, „kolonijama“ itd). Parlament **Mađarske** ne može ukinuti odluke koje je prethodni saziv Parlamenta donio. Parlament može da izmijeni zakone i da usvoji nove, stoga može ukinuti djelove ili čitav tekst pravnih akata donošenjem novih. Međutim, u određenom trenutku neophodno je izvršiti uvid u cjelokupan pravni sistem. Svrha pregleda je održavanje funkcionalnosti i kohezije pravnog sistema. Vlada bi trebalo da periodično pregleda cijelokupni državni pravni sistem. Naime, 2012. godine, Zakonom br. LXXVI iz 2012. godine, mađarska vlada je podnijela prijedlog zakona o ukidanju nekih ranije donešenih zakonskih akata. Ovi akti nemaju pravne učinke u mađarskom pravnom sistemu, što je Parlament i prihvatio. U skladu sa Pravilnikom o radu **donjeg doma Parlamenta Slovenije** moguće je ukinuti odluke donešene od strane prethodnog parlamenta, na način da se donosi novi akt po istoj zakonodavnoj proceduri po kojoj je donešen prethodni akt. Prema Ustavu **Švedske**, nijedan zakon ne može biti izmenjen ili ukinut, osim zakonskim aktom. Drugim riječima, Parlament može poništiti odluke prethodnih parlamenata kroz odgovarajuću zakonodavnu proceduru. U **Ujedinjenom Kraljevstvu**, odluke odnosno akti jednog saziva parlamenta se mogu mijenjati od strane drugog saziva parlamenta. U principu, da bi se ukinuo odnosno prestao da važi neki zakon, predlog zakona se stavlja u parlamentarnu proceduru. Prijedlog može sadržati niz odredaba, uključujući odredbe koje su ukidaju (stavljaju van snage) ili to može biti predlog zakona koji ukida neki određeni akt. Bez obzira na formu predloga, potrebno je odobrenje oba doma parlamenta.