

Зоран М. Балиновац: **Владавина права или владавина милосрђа**

– Поводом текста министра Марковића „Један другачији поглед из „правничког угла” –

Ви знате да има кривих без кривице?

Те се кривице никад не опраштају, и скоро увек се кажњавају.

Фјодор М. Достојевски

## I. УВОД



У „Новој српској политичкој мисли” објављен је мој текст „Конституисање скупштине града – један поглед из правничког угла”, који је, скраћен, објављен у „Политици” од 3. јуна 2008. Затим је у „Новој српској политичкој мисли” освојено одговор министра за државну управу и локалну самоуправу Милана Марковића под називом: „Један другачији поглед из „правничког угла”. Министров текст суштински се састоји од два сегмента: од похвале добрих решења из нових закона којима се уређује локална самоуправа и од критике мог текста.

Одмах да избегнем евентуални приговор недоследности. Истина је да сам тренутно директор Републичког секретаријата за законодавство и да је секретаријат надлежан да разматра све нацрте закона пре но што доспеју на седницу Владе и да стави примедбе. Али је истина и да Републички секретаријат за законодавство није био упознат ни с Нацртом закона о локалној самоуправи, ни с Нацртом закона о главном граду, ни с Нацртом закона о локалним изборима. Сва три нацрта закона усвојена су на тзв. телефонској седници Владе и нису достављена на мишљење Републичком секретаријату за законодавство. Садржину закона спознао сам тек кад су они приспели у Народну скупштину. Према томе, критикујем законе с чијом садржином се, као директор Републичког секретаријата за законодавство, нисам сагласио, и с којима сам се, као грађанин, упознао тек кад су приспели у Народну скупштину. Молим да се то има у виду!

## II. ОДГОВОРИ

### 1. Одговор на прво казивање министра Милана Марковића

Министар Милан Марковић каже да је Закон о локалним изборима (члан 56. став 3) недвосмислен у томе да председник скупштине града из претходног сазива заказује конститутивну седницу скупштине у року од 15 дана од објављивања резултата избора и завршава: „Заиста не разумем шта овде може да изазива било какву полемику!”

Одговор. Полемику изазива питање на које Закон о локалним изборима и Закон о локалној самоуправи не одговарају: до када конститутивна седница скупштине града мора да почне? Код нас се појавило гледиште које повезано тумачи Закон о локалним изборима и Закон о локалној самоуправи; по том гледишту, конститутивна седница скупштине сазива се за 15 дана од објављивања резултата избора, а може да почне до последњег дана пре истека два месеца од објављивања резултата избора. Гледиште је актуелно само зато што се иза њега сакрио председник скупштине Београда из претходног сазива кад је заказао конститутивну седницу скупштине Београда за 14. јули 2008. Сматрам да је оно и погрешно и опасно, пошто претвара техничко овлашћење у стваралачко овлашћење, и тиме председнику скупштине омогућава да фактички поништи резултате избора за скупштину. Закључио сам да у нашем праву не постоји правило према коме би конститутивна седница могла да се одржи до последњег дана пре истека два месеца од објављивања резултата избора (такво правило могло би да извире само из стваралачких овлашћења председника скупштине која он – нема). Следило је да постоји правна празнина која се попуњава правном аналогијом, уз циљно тумачење сврхе

конституисања скупштине (да се што пре оствари уставно право грађана на локалну самоуправу и уставно право на активно и пасивно бирачко право).

До истог закључка долази се и кад се ствар погледа из нешто друкчијег угла. Скупштина се „сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине” (члан 28. став 3. Закона о локалној самоуправи). Пошто чекање да нови сазив конституише скупштину и почне да оживотворавља резултате избора не може бесконачно да траје, Закон о локалној самоуправи поставља временску границу у коме је нов сазив дужан да конституише скупштину. С друге стране, Влада именује привремени орган који врши надлежности града „ако се после спроведених избора не конституише скупштина ... у року од два месеца од објављивања резултата избора...” (члан 87. став 1. Закона о локалној самоуправи). Влада именује привремени орган због тога што нови сазив није на време изабрао председника скупштине и поставио секретара скупштине (и вероватно изабрао заменика председника скупштине). Именовање привременог органа је, на неки начин, санкција за то што нови сазив није био у стању да изабере основне скупштинске функционере, а камоли друге градске органе (градоначелника, градско веће итд.), тиме Влада штити право грађана на локалну самоуправу. Да ли после свега може да се замисли да је председник скупштине из претходног сазива овлашћен да тако закаже конститутивну седницу да њено трајање прекорачи рок у коме је скупштина дужна да се конституише и тиме „позове” Владу да именује привремени орган? Да ли после свега може да се замисли да је председник скупштине из претходног сазива овлашћен да тако „намести” трајање конститутивне седнице да одборницима из новог сазива ускрати право да покушају да конституишу скупштину и тиме их *de facto* окриви за то што скупштина није конституисана, мада им за то није ни пружио прилику? Такво гледиште све изокреће, свему се руга. Оно је супротно сврси овлашћења Владе да именује привремени орган ако се скупштина не конституише на време, оно Владу, која је чувар права грађана на локалну самоуправу – претвара у рушитеља права на локалну самоуправу. Управо свему томе води тумачење Закона о локалним изборима и Закона о локалној самоуправи иза кога се заклонио председник скупштине Београда из претходног сазива и које ужива подршку дела наше јавности. Само немојте да ми кажете да се у пракси неће догодити да се конститутивна седница тако закаже да њено трајање прекорачи рок у коме је скупштина дужна да се конституише. Задатак права и правне државе јесте да одреде и тиме ограниче овлашћења председника из претходног сазива, а не да грађане претворе у поданике који моле председника да погрешно не примени закон и апелују на његову самилост. Сигурно је барем једно: председник скупштине града из претходног сазива не би помислио да је малтене свемоћан да му то нису омогућили Закон о локалним изборима и Закон о локалној самоуправи.

О свему томе министар Милан Марковић не каже ни реч. Напротив, он каже: „Заиста не

разумем шта овде може да изазива било какву полемику!”.

## 2. Одговор на друго казивање министра Милана Марковића

Министар Милан Марковић каже: „Даље, господин Балиновац поставља питање: „Заиста, шта по том тумачењу спречава председника скупштине града из претходног сазива да седницу која је сазвана за 14. јул 2008. г. одложи за 21. јули 2008. г., једном речју, да тако „намести” конститутивну седницу да њено трајање прекорачи рок у коме је скупштина дужна да се конституише”. Да је господин Балиновац пажљивије прочитао Закон о главном граду, јасно би видео да такав начин одлагања седнице спречава члан 14. став 4. Закона: „Председник скупштине града може одложити седницу коју је сазвао само у случају када не постоји кворум потребан за рад, а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује Скупштина.”.

Одговор. Опрезно и не сасвим директно, министар се покорава гледишту да конститутивна седница може да почне све до последњег дана пре истека два месеца од објављивања резултата избора. Он не спори да је председник скупштине овлашћен да закаже конститутивну седницу за 14. јули 2008, већ спори моју тврдњу да председник скупштине може да одложи седницу за 21. јули 2008! Четрнаести јули 2008. за министра је готова и легална ствар. Да ли би председник скупштине остао у оквиру закона и да је конститутивну седницу заказао за 21. јули 2008. у 11 сати? Да или не министре?

Уместо да се бави суштином проблема министар, можда алибија ради, цитира један став једног члана Закона о главном граду: „Председник скупштине града може одложити седницу коју је сазвао само у случају када не постоји кворум потребан за рад, а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује Скупштина ” (члан 14. став 4. Закона о главном граду). Цитирана одредба је, међутим, само део шире нормативне целине. Ево како она интегрално изгледа: „Скупштину града сазива председник Скупштине града, по потреби, а најмање једном у три месеца” (члан 14. став 1. Закона о главном граду); „Председник Скупштине града је дужан да седницу закаже на захтев градоначелника, Градског већа или једне трећине одборника, у року од пет дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева (члан 14. став 2. Закона о главном граду)”; „Ако председник Скупштине града не закаже седницу у року из става 2. овог члана, седницу може заказати подносилац захтева, а председава одборник кога одреди подносилац захтева ” (члан 14. став 3. Закона о главном граду). Тек на крају долази оно што је министар цитирао. Па ако важи један став (став 4) члана 14. Закона о главном граду,

зашто не би важила и остала три става истог члана Закона о главном граду? Значи ли то да је председник скупштине из претходног сазива дужан да закаже конститутивну седницу на захтев најмање трећине одборника, у року од пет дана од када прими захтев, и то тако да се седница одржи најкасније за 15 дана од када је захтев поднесен? Да ли повреда било ког од та два рока (пет дана за заказивање и 15 дана за одржавање седнице) овлашћује одборнике да сами закажу седницу и одреде одборника који њоме председава? Ако је тако, онда одборници могу сами да закажу конститутивну седницу и себи потврде мандате, а проблем је решен. Да ли је тако министре?

Закон о главном граду прописује да се „ одредбе ... закона о органима града примењују... од спровођења наредних избора за одборнике Скупштине града” (члан 53. Закона о главном граду). Ниједним правилом у новим законима није одређено кад су избори спроведени. Опет правна празнина. Да би на органе града почеле да се примењују одредбе новог закона, потребно је да они постоје као реалност, да се оживотворе, персонализују. Стога се правило којим министар доказује да председник скупштине из претходног сазива не може да одложи седницу – примењује на већ конституисану скупштину града, другим речима – оно није ни ступило на снагу (а министар мене прекорева да не читам законе!). Исто важи и за остала три става члана 14. Закона о главном граду, које министар није цитирао, али ја јесам. Поред тога, „ мандат одборника почиње да тече даном потврђивања мандата” (члан 56. став 1. Закона о локалним изборима). Данас, 8. јуна 2008 – 110 грађана, намерно кажем грађана, чека да им се потврде мандати (биће то можда 14. јула 2008!), да би тиме постали одборници и стекли право да одлучују у скупштинским стварима (па и да сами сазову седницу скупштине). Њима је председник скупштине из претходног сазива елегантно скратио мандат, да би га себи продужио.

Да ли нам министар поручује да се Закон о главном граду примењује на председника скупштине из претходног сазива, али не и на одборнике који чекају да им се потврди мандат. Ако нам то поручује – зашто нам баш то поручује? Узгред: да ли министар очекује да ће председник скупштине из претходног сазива, који је тако грубо повредио уставна права грађана, уважити његов став да конститутивна седница не може да се одложи? Којешта. Председник се не игра. Он руши.

Министар се опрезно покорио гледишту да конститутивна седница скупштине града може да почне до последњег дана пре истека два месеца од објављивања резултата избора и безуспешно потрудио да покаже да председник скупштине из претходног сазива не може одложити седницу заказану за 14. јули 2008. У принципу – свесно или несвесно – министар тиме каже да су грађани имали среће што је седница сазвана пре 22. јула у поноћ, после чега одлагање не би било могуће. „Замислите, сиротани, шта би

се тек десило да је председник био испровоциран неком политичком изјавом и заказао седницу за 21. јули у 19 сати? Како бисте тада горко жалили што седница није заказана за 14. јули!" Ово нису министрове речи већ моје. Радовало би ме да се оне не уклапају у министров поглед на ствар.

Није на председнику скупштине да при сазивању конститутивне седнице буде добре или лоше воље, нити су грађани Београда његови поданици који с радошћу или стрепњом треба да ишчекују његову одлуку. Чему онда уставом прокламовани принцип владавине права?

### 3. Одговор на треће казивање министра Милана Марковића

Министар Милан Марковић каже: „Наиме, господин Балиновац каже: „Против одлуке донете у вези са потврђивањем мандата одборника може се изјавити жалба надлежном окружном суду у року од 48 часова од дана доношења одлуке скупштине, при чему се не одређује у ком року је окружни суд дужан да одлучи по жалби"... Јасно је да овде нема места аналогiji. Разлог за то је тај што је и ово питање регулисано, а рокови су иначе много краћи од оних у Закону о уставном суду и Уставу. Наиме, одредбом члана 31. став 2. Закона о локалној самоуправи предвиђено је да одборник има право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту, која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку. Закон о локалним изборима регулишући поступак заштите изборног права у члану 54. став 4. предвиђа да ће се одлука по жалби донети најкасније у року од 48 часова од дана пријема жалбе. ”

Одговор. Закон о локалној самоуправи изазива недоумице и о томе кога све нови скупштински сазив треба да изабере и постави на дужност да би скупштина била конституисана. Скупштина је „ конституисана избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине” (члан 28. став 3. Закона о локалној самоуправи) из чега можда следи да се најпре потврђују одборнички мандати, потом бира председник скупштине града и поставља секретар скупштине, чиме је конституисање окончано. Но, у Закону о главном граду (исто је и у Закону о локалној самоуправи), постоји скуп правила који претендују да одреде логичку хронологију избора скупштинских функционера. Следи да се најпре бира председник скупштине града (члан 18. Закона о главном граду), па заменик председника скупштине града (члан 19. Закона о главном граду), па се поставља секретар скупштине града (члан 20. Закона о главном граду). Да ли у конституисање скупштине улази и избор заменика председника скупштине? По мени, да.

Конститутивна седница скупштине може да траје више дана. Ко тврди да је председник скупштине о влашћен да тако закаже конститутивну седницу да њено трајање прекорачи рок у коме је скупштина дужна да се конституише – доводи конституисање скупштине у зависност од опструкције скупштинске мањине. Једноставно, то је логичка неминовност. Да би приказао опструктивни потенцијал скупштинске мањине навео сам правило по коме на одлуку донесену у вези с потврђивањем мандата одборника може да се изјави жалба окружном суду у року од 48 сати од дана доношења одлуке (члан 56. став 7. Закона о локалним изборима), тврдећи да рок у коме суд одлучује о жалби није одређен. Министар мисли да грешим. Најпре се позива на Закон о локалној самоуправи (одборник има право на судску заштиту мандата „која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку” – члан 31. став 2. Закона о локалној самоуправи), па се окреће Закону о локалним изборима који, уређујући заштиту права у изборном поступку, каже да је суд дужан да о жалби одлучи у року од 48 сати од пријема жалбе (члан 54. став 4. Закона о локалним изборима) и закључује да је окружни суд дужан да донесе одлуку о жалби која је изјављена у вези с потврђивањем мандата најкасније у року од 48 сати од дана пријема жалбе. Министар се окренуо на погрешну страну: његова поставка заснива се на сличности између заштите већ освојеног мандата (Закон о локалној самоуправи) и поступка потврђивања мандата (Закон о локалним изборима), али сличности нема. На жалост, најгоре тек следи. Закон о локалним изборима прописује да се на одлуку о престанку мандата одборника и одлуку о потврђивању мандата новом одборнику може изјавити жалба окружном суду, у року од 48 часова, а да суд решавајући о жалби „доноси одлуку којом утврђује престанак мандата одборника, односно потврђује мандат новом одборнику” (члан 49. Закона о локалним изборима). Рок у коме суд одлучује о жалби – није одређен. Следи једно питање и две констатације. Питање је: које се правило Закона о локалним изборима примењује кад одборник коме је престао мандат намерава да поднесе жалбу, да ли оно које уређује заштиту права у изборном поступку (члан 54. Закона о локалним изборима) или оно које уређује право одборника на жалбу због престанка мандата (члан 49. Закона о локалним изборима)? Прва констатација: исто питање – заштита одборничког мандата – уређено је у Закону о локалним изборима на два различита начина. Друга констатација: закони који уређују локалну самоуправу не познају рок за доношење судске одлуке о жалби која је изјављена на одлуку донесену у вези с потврђивањем мандата; закључак произлази из аналогije с правилом Закона о локалним изборима које уређује жалбу на одлуку о потврђивању одборничког мандата и које не предвиђа рок у коме суд одлучује о жалби (члан 49. Закона о локалним изборима). Зато ипак ваља размислити да се потражи аналогija са правилом Закона о Уставом суду, по коме је Уставни суд дужан да о жалби изјављеној на одлуку донету у вези с потврђивањем мандата народног посланика одлучи у року од 72 сата од пријема жалбе.

Гарантујући жалбу на одлуку која је донесена у вези с потврђивањем мандата, Закон о локалним изборима заправо преписује уставну одредбу, која гласи: „На одлуку донету у

вези са потврђивањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који по њој одлучује у року од 72 сата ” (члан 101. став 5. Устава). Закон је променио суд коме се жалба изјављује, додао рок у коме се жалба изјављује и изоставио рок у коме суд одлучује о жалби . Уставу приличи да буде веома апстрактан, на закону је да конкретизује Устав. Закон о локалним изборима, међутим, није прописао на коју одлуку се изјављује жалба , ни

ко све има право на жалбу

. У поступку потврђивања мандата скупштина може да донесе две одлуке, о потврђивању мандата или да се мандат не потврђује: на обе одлуке могућа је жалба. Право на жалбу има кандидат за одборника коме је потврђен мандат

[\(1\)](#)

или коме није потврђен мандат и сваки подносилац предлога кандидата. Подносилац предлога кандидата може да побија и позитивну и негативну одлуку и одлуку која се не тиче кандидата с његове изборне листе. Ово тумачење изводи се из уставне формулације (коју преузима и Закон о локалним изборима) према којој се жалба изјављује на одлуку која је донесена „ у вези с потврђивањем мандата ” и не би требало да буде спорно. Време је за експеримент. Конститутивна седница скупштине града заказана је, рецимо, за 18. јули 2008, а рок за конституисање скупштине истиче 22. јула 2008. у поноћ. Скупштина потврди 18. јула 2008. све мандате и настави с конституисањем, а „мањински” предлагачи кандидата за одборнике поднесу жалбе и оспоре потврђивање мандата сваког одборника који чини скупштинску већину. Конституисање скупштине града, за разлику од конституисања Народне скупштине (која никога не мора изабрати да би се конституисала), окончано је кад се изабере председник скупштине града, заменик председника скупштине града и постави секретар скупштине града. Председник и заменик председника скупштине града бирају се већином гласова од укупног броја одборника. Ако скупштинска већина има мали број одборника више од скупштинске мањине, а суд усвоји неку жалбу, могу да „падну” избор председника и заменика председника скупштине града. Шта чинити после жалби ? Једни ће тврдити да не постоји рок у коме је суд дужан да реши о жалбама, други да постоји и да је он 48 сати од пријема жалбе, како коме већ иде у прилог. На одборничкој већини је да процени да ли ће, упркос жалбама, наставити конституисање или га прекинути док суд не реши о жалбама. Прва одлука носи, истина минималну, дозу ризика (јер је потврђивање мандата технички поступак и грешке би требало да буду ретке), друга одлука може да води прекорачењу рока за конституисање скупштине.

Но, све то изазива несигурности, дилеме, спорења, страхове које су утолико већи уколико су закони нови и по први пут се примењују. Нећу више о томе. Сваког ко ми замера да претерујем, јер се то нама никада неће десити, унапред упућујем да макар овлаш проучи историју српског парламентаризма од 1990. до 2008. Дешавало се оно што се дотле ни замислити није дало.

4. Одговор на четврто казивање министра Милана Марковића



Министар Милан Марковић каже: „ Дакле, према тумачењу господина Балиновца, у року од 24 часа председник скупштине из претходног сазива прима извештај од изборне комисије, сазива седницу, о томе писмено обавештава одборнике и они долазе и одржавају конститутивну седницу, односно потврђују мандате, бирају председника и постављају секретара. Очигледно немогуће.

Посебно питање је зашто господин Балиновац нуди неспорно лошије решење за почетак рачунања рока за сазивање конститутивне седнице. Наиме, он сматра да је лоше решење из Закона о локалним изборима којим се почетак овог рока везује за објављивање резултата избора. Тврди да је боље оно које је предвиђено пословником Народне скупштине и које се везује за достављање извештаја РИК-а. Међутим, Закон о избору народних посланика, као ни други закони, не утврђује рок у коме РИК треба да изради и достави тај извештај. У пракси, те рокове, утврђује сама изборна комисија доношењем роковника.”

Одговор. Сматрам да правна празнина једино може да се попуни применом Пословника Народне скупштине Републике Србије (његовог члана 4), тако што би конститутивна седница почела наредног дана од када скупштина града прими извештај о спроведеним изборима. Министар мисли да то није могуће (не каже зашто) и замера ми што почетак рока за сазивање конститутивне седнице везујем за достављање извештаја о спроведеним изборима (пошто рок за достављање извештаја утврђује сама изборна комисија, а не закон); сматра да је почетак рока за сазивање конститутивне седнице који је прописан Законом о локалним изборима (а то је објављивање резултата избора), неспорно бољи од оног кога ја предлажем.

Изборна комисија објављује резултате избора у 24 часа од затварања бирачких места (члан 44. Закона о локалним изборима) и од тада тече рок за конституисање скупштине. Подносилац изборне листе дужан је да изборној комисији достави податке о томе којим кандидатима додељује мандате, у року од 10 дана од објављивања резултата избора (члан 43. став 1. Закона о локалним изборима); ако подносилац изборне листе не достави податке, изборна комисија га писмено обавештава да је дужан да то учини у наредних пет дана (члан 43. став 2. Закона о локалним изборима), а ако он ни тада не достави податке, изборна комисија све добијене мандате с његове листе додељује кандидатима према њиховом редоследу на листи (члан 43. став 3. Закона о локалним изборима). У извештај о спроведеним изборима уносе се кандидати којима су додељени мандати, њима се и издају уверења да су изабрани за одборнике. Оба документа (извештај и уверење) садрже исте податке: име и презиме, годину рођења, занимање и пребивалиште кандидата. Први документ (извештај) доставља се скупштини града, а други документ (уверење) предаје се кандидату коме је додељен мандат.

Прво: нисам рекао да рок за сазивање конститутивне седнице тече од када скупштина града прими извештај о спроведеним изборима, већ сам рекао да конститутивна седница треба да почне

наредног дана од пријема извештаја. Зашто? Зато што тек од тренутка када скупштина града прими извештај о спроведеним изборима, председник скупштине из претходног сазива сазнаје кога треба да позиве на конститутивну седницу.

Пре тога, конститутивна седница може да се закаже само апстрактно, јер позиви за седницу немају коме да се упуте. Конститутивна седница може да почне тек наредног дана од када скупштина прими извештај о спроведеним изборима. Затим: можда и није тежак проблем што Закон о локалним изборима везује почетак рока за сазивање конститутивне седнице за објављивање резултата избора

. Али је права несрећа што Закон о локалној самоуправи прописује да и рок за конституисање скупштине тече од објављивање резултата избора, дакле од дана у коме не постоје ни теоријске претпоставке да се одржи конститутивна седница.

Није добро што рок у коме

нешто треба да се деси

почиње да тече у време

кад ни теоријски није могуће да се то „нешто” деси

. Закон о локалној самоуправи потрошио је кандидатима за одборнике драгоцено време од објављивања резултата избора до достављања извештаја о спроведеним изборима у скупштину града и без икаквог разлога скратио рок за конституисање скупштине.

Зато сам предложио да конститутивна седница скупштине града почне наредног дана од када скупштина града прими извештај о спроведеним изборима за градске одборнике.

На крају, истина је да и рок за конституисање Народне скупштине тече од проглашења коначних резултата избора, а истина је и да „проглашење коначних резултата избора” (за народне посланике) одговара „објављивању резултата избора” (за градске одборнике). Али постоји једна битна разлика: Устав не предвиђа рок за конституисање Народне скупштине, па се питање последица прекорачења рока за конституисање Народне скупштине не може ни поставити. И ту је причи крај.

*(аутор је директор Републичког секретаријата за законодавство)*

(1) Делује нелогично, али је тачно да право на жалбу има и одборник (посланик) коме је потврђен мандат. У нашој скупштинској пракси дешавало се да се кандидату за народног посланика потврди мандат упркос томе што је он дао писмени изјаву да не жели да буде народни посланик.

Милан Марковић: "По норми је лако ударати"



Из текста под насловом „Владавина права или владавина милосрђа“, којим је директор Републичког секретаријата за законодавство покушао да одговори на моја „казивања“, неспорно произилази да господин Балиновац, када нема праве аргуменате, упркос томе што дискредитује свој стручни реноме, посеже за неистинама и изузетно обимној продукцији речи и реченица које и немају баш много смисла осим да збуне читаоца.

Поводом примедбе господина Балиновца да у свом тексту нисам дао одговор на ситуацију која је настала доношењем одлуке о заказивању конститутивне седнице Скупштине града Београда, желим да кажем да је мој коначан став да ова полемика није и не може бити о конкретном акту и конкретној правној (политичкој) ситуацији, већ о квалитету законских норми које се господину Балиновцу не допадају. Када заинтересоване стране Министарству за државну управу и локалну самоуправу доставе захтев и када се буде тражило да Министарство интервенише, овај орган ће, сагласно закону, у најкраћем року предузети мере из своје надлежности.

Дакле, од става да се о конкретном догађају у Београду нећу изјашњавати путем медија не одустајем, али ћу на једну невероватно инспиративну опсервацију господина Балиновца одговорити адекватним поређењем са ситуацијом која постоји у Народној скупштини Републике Србије. Дакле, господин Балиновац у свом тексту децидирано тврди: одборници (дакле, и народни посланици) до момента потврђивања мандата јесу само најобичнији грађани који немају никаквих овлашћења када је рад скупштине у питању! Ако је то тако, онда је Народна скупштина у великом проблему. Наиме, у члану

5. став 1. Пословника Народне скупштине пише: Првој седници Народне скупштине, до избора председника Народне скупштине, председава најстарији народни посланик (председавајући). Дакле, по господину Балиновцу, до потврђивања мандата, то није најстарији народни посланик, већ најстарији гађанин присутан на седници скупштине. Ако избрани народни посланици, пре потврђивања мандата, немају већа овлашћења од свих осталих грађана, могу да замислим проблем ако се у скупштинској сали (неким случајем) затекне и господин са нешто више година од господина Кркобабића. Како убедити старијег господина да он нема право да председава? Шалу на страну, али заиста, како би господин Балиновац објаснио одредбу члана 101. став 5. Устава Републике Србије? Из ове одредбе јасно произлази да народни посланици и пре потврђивања мандата ОДЛУЧУЈУ на седници скупштине. Наиме, сагласно наведеном члану, о потврђивању мандата доноси се одлука Народне скупштине. Поставља се питање ко на конститутивној седници доноси ту одлуку. По Уставу (члан 101. став 6.), мандат претходног сазива Народне скупштине престаје тек потврђивањем мандата две трећине народних посланика из новог сазива. Да ли то значи да стари сазив треба потврди мандате посланицима из новог сазива? Теза коју заступа господин Балиновац упућује на такав закључак. Зашто онда у правном систему није заступљено такво решење? Одговор је јасан: зато што новоизабрани посланици и пре потврђивања мандата имају право да учествују у раду скупштине и да доносе одлуке.

У наставку, испровоциран наводном доследношћу господина Балиновца, желим да кажем нешто и о начину на који су настали закони које он критикује. Укратко, да би, како каже, избегао евентуални приговор недоследности, господин Балиновац је у уводном делу текста истакао да Републички секретаријат за законодавство (орган којим он руководи), као и он лично, нису били упознати са садржином решења која садрже закони које сада он са великим еланом критикује. Тврди да се са садржином ових закона упознао као грађанин, тек када су приспели у скупштину. Иако је и прва изјава господина Балиновца, објављена у листу „Политика“ од 3. јуна 2008. године, наговештавала његова намеру да ће покушати да неистинито представи околности под којима су припремани и усвојени закони који су важни за решење „случаја Београд“, ја ипак нисам могао ни да поверујем да ће на крају отићи тако далеко. Због тога се у свом првобитном тексту овом темом нисам ни бавио. Међутим, како је господин Балиновац, из само њему знаних разлога, решио да се позабави законима чија је припрема у делокругу Министарства којим ја руководим, било му је очито веома важно да оспори било какво претходно сазнање о овим законима, или не-дај-Боже, учешће у њиховој изradi.

Дакле, господин Балиновац тврди да се са законима упознао као и сваки други грађанин, односно тек када су приспели у Народну скупштину. Међутим, то једноставно није истина. Докази који указују на савим другачије стање ствари, више су него неспорни.

Још 20. јула 2007. године, дописом сам званично замолио господина Балиновца да у име Републичког секретаријата за законодавство предложи чланове за радне групе за израду нацрта закона којима се уређује територијална организација Републике Србије, локална самоуправа, локални избори и полагај главног града. Дописом број: 119-00-119/2007 од 3. августа 2007. године директор Зоран Балиновац је одредио свог помоћника (коме се и овом приликом захваљујем на доприносу у изради ових закона) за члана у свим овим радним групама.

Решењем од 31. августа 2007. године основао сам Посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о локалним изборима (као и посебне радне групе за израду остала три закона). У свим радним групама био је и представник Републичког секретаријата за законодавство кога је директор предложио. Без жеље да у нашу полемику мешам наше сараднике, желим само да нагласим да су ме моји сарадници редовно обавештавали о томе да је комуникација са представницима Републичког секретаријата изузетно добра и корисна, те да је њихова помоћ била драгоцен, посебно у припреми текста Нацрта закона о локалним изборима. Практично, може се рећи да је овај закон настао у непосредној сарадњи два органа. По мојим информацијама, господин Балиновац је током припреме нацрта, показивао велико интересовање за конкретна решења из нових закона, а нарочито када су локални избори у питању, што је нормално и логично за сваког одговорног руководиоца органа.

Међутим, да не бих нашу полемику спуштао на ниво „рекла-казала“, ја ћу господина Балиновца подсетити на још нешто. Наиме, ја поседујем примерак текста Нацрта закона о главном граду о коме смо нас двојица расправљали на ужем састанку одржаном пар месеци пре усвајања закона. На том примерку, који му је раније био достављен, господин Балиновац је, у препознатљивом „професорском“ маниру, својом руком исписао примедбе, сугестије и напомене. Узгред, а није неважно, већина примедби и сугестија су биле углавном мање битне или су се сводиле на правнотехничку редакцију. Сигуран сам да би било далеко корисније такав труд искористити за анализу и побољшање текстова закона који су у надлежности Секретаријата, а пре свега Закона о избору народних посланика. Не желећи да мање упућени читалац помисли да су моје примедбе на квалитете Закона о избору народних посланика заправо само моја реакција на критику коју је господин Балиновац упутио на законе у области локалне самоуправе, указаћу на једну важну чињеницу. Наиме, још је 2003. године, Уставни суд Републике Србије обавестио Народну скупштину о уоченим проблемима у остваривању уставности и законитости у области уставом зајемченог изборног права грађана. У том обавештењу посебно се потенцира постојање правних празнина у областима које се уређују законима који су у делокругу Републичког секретаријата за законодавство. Ово обавештење је, уз допис Владе Републике Србије 05 Број: 013-6783/2003 од 22. октобра 2003. године, достављено Републичком секретаријату за законодавство. Истини за вољу, у том моменту господин Балиновац није био на челу овог органа, али у наредне четири године јесте. Међутим, за све то време он није било шта променио у изборном

законодавству.

Толико о доследности господина Балиновца и истинитости тврдње да он са овим законима нема никакве везе, (мада не разумем зашто на томе инсистира када су ови закони много прецизнији од закона који су у надлежности органа којим он руководи, тако да му допринос у изради ових закона само може бити на част, а истовремено му служити као доказ да уме много боље него што то говоре закони из његове надлежности).

Иначе, треба поменути да су, поред представника Републичког секретаријата за законодавство, у радним групама за израду текста нацрта закона из области локалне самоуправе, били (у зависности од врсте материје којом се закон бави) и представници других министарстава, угледни професори, стручњаци за ову област - нпр. проф. др Богољуб Милосављевић, затим представници ЦеСИД-а, ПАЛГО центра, града Београда, СКГО, Покрајинског секретаријата за локалну самоуправу и међуопштинску сарадњу и др. Чак су, мимо устаљене праксе, а у нашој жељи да законски текстови буду што бољи, позвани да у раду основаних радних група учествују и представници ресорног скупштинског одбора за локалну самоуправу – народни посланици. Свима њима су редовно достављане радне верзије закона уз молбу да доставе примедбе и сугестије за побољшање закона. Припремљени текстови нацрта свих ових закона, и пре званичног стављања у скупштинску процедуру, достављени су свим посланичким групама, обављене су консултације са њима и извршене потребне корекције. Тако се и догодило да је на предложена четири закона било веома мало амандамана, те да су у самој Скупштини закони усвојени брзо, уз веома мали број гласова против.

У Министарству за државну управу и локалну самоуправу поседујемо писану документацију о томе шта је ко предлагао, тражио или мењао. Оно што је нарочито важно, решења које сада здушно критикује господин Балиновац, нико није оспорио, па ни Републички секретаријат за законодавство.

Стога, иако је неспорно да ови закони пре упућивања у скупштинску процедуру, нису прошли сву формалну процедуру која је предвиђена Пословником Владе, то не може бити оправдање за господина Балиновца да сада исказује накнадне критике којима сада нема места, будући да је он имао прилике да их исказе у време рада на текстовима ових закона, након чега би радне групе процениле да ли оне доприносе квалитету закона.

У другом делу текста, господин Балиновац се бави одговорима на моја, како он то каже, „казивања“. Свакако, и ја ћу се у свом тексту позабавити његовим казивањима, али нећу и свим наводима, јер је добар део текста без икакве „тежине“ и једноставно не може да мотивише да се даје било какав суд о њему. Осврнућу се на неколико најинтересантнијих детаља, уз констатацију да господин Балиновац и даље не одговара на кључна питања из мог „казивања“.

Тако, господин Балиновац тврди да је, гарантујући жалбу на одлуку која је донесена у вези потврђивањем мандата, Закон о локалним изборима преписао уставну одредбу која гласи: „На одлуку донету у вези са потврђивањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који по њој одлучује у року од 72 сата (члан 101. став 5. Устава ).“ Даље, он тврди да је Закон само променио суд коме се жалба изјављује, додао рок у коме се жалба изјављује и изоставио рок у коме суд одлучује о жалби.

Гоподин Балиновац поново неистинито интерпретира законску одредбу. Наиме, за разлику од Закона о локалној самоуправи, Устав се у одредби члана 101. став 5. ограничава само на одлуку у вези са потврђивањем мандата и жалбу у вези са том одлуком, будући да се тај члан Устава односи на избор народних посланика и конституисање скупштине. Али зато не оставља правну празнину у делу који се односи на одлуку у вези са престанком мандата, јер већ у следећем члану 102. у ставу 4. предвиђа да се: „Избор, престанак мандата и положај народних посланика уређује (...) законом.“ Којим законом? Па оним чија је израда у надлежности органа којим руководи господин Балиновац.

Да упоредимо, за тренутак, како ову област (престанак мандата) уређују закони из области локалне самоуправе, а како Закон о избору народних посланика (надлежност Секретаријата за законодавство).

Закон о локалној самоуправи, у делу којим се регулише положај одборника, прописује између осталог: „Одборник има право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту, која се остварује сходном применом закона којим се уређује заштита изборног права у изборном поступку“ ( Члан 31. став 2.). Дакле, јасно је да право на заштиту мандата, као шири појам, у себи садржи и заштиту у поступку потврђивања мандата, као и заштиту у поступку одузимања мандата. Немогуће је да господин Балиновац то не зна, па зато не разумем зашто у свом казивању садржину ове одредбе Закона погрешно интерперетира.

У претходном тексту јасно сам доказао да се питање судских рокова решава сходном применом Закона о локалним изборима, применом решења из одредбе члана 54. став 4. Одредба члана 31. став 2. Закона о локалним изборима омогућује да се то решење

примени, како у поступку који се води у вези са потврђивањем мандата, тако и поступку који се води у вези са одузимањем мандата. Иначе, сам поступак доношења одлуке о потврђивању мандата и о престанку мандата регулисан је посебним члановима Закона о локалним изборима (члан 56. односно 49. )

Да видимо сада како то питање регулише Закон о избору народних посланика, за који је, по Закону о министарствима, одговоран господин Балиновац.

О потврђивању мандата нема ни слова! Правна празнина? Наравно. И то огромна. Зато смо сада принуђени, у недостатку закона, да се ослањамо на одредбе Пословника Народне скупштине Републике Србије. Али, ту настаје велики проблем код примене одредбе члана 101. став 5. Устава. Наиме, ова одредба предвиђа право на жалбу Уставном суду против одлуке донете у вези са потврђивањем мандата. Међутим, из члана 8. Пословника јасно произлази да Скупштина (за сада) о потврђивању мандата не одлучује. О томе нема никакве дилеме, јер и Устав (члан 107.) и Пословник (члан 115.) јасно уређују начин одлучивања Народне скупштине (обавезно је одлучивање гласањем народних посланика). То значи и да Пословник Народне скупштине треба ускладити са одредбом члана 101. став 5. Устава, да би ова одредба, као и одредбе члана 79. Закона о Уставном суду, биле примењиве у пракси.

Иначе, интресантно је напоменути да (чак) ни Закон о Уставном суду не утврђује посебно рокове за подношење жалбе на одлуку донету у вези са потврђивањем мандата, већ у члану 79. став 4. предвиђа сходну примену одредаба којима се утврђују рокови за подношење захтева за одлучивање у изборном спору (члан 75. став 3. Закона). Ово напомињем због силних критика на рачун заштите мандата одборника које је господин Балиновац упутио управо због сходне примене рокова из изборног спора.

Што се тиче престанка мандата народних посланика, члан 88. став 2. Закона о избору народних посланика предвиђа да дан престанка мандата констатује Народна скупштина на првој наредној седници после пријема обавештења о разлозима за престанак мандата посланика. И? Шта даље? Ништа. Постоји само тачка и правна празнина. Празнина у којој су нестали мандати петоро посланика Народне скупштине у једном од ранијих сазива. Иако је тај случај изазавао огромну пажњу јавности и довео у сумњу легалност рада Народне скупштине, очигледно није био довољно инспиративан за господина Балиновца, те нам по том питању није подарио „објективан“ поглед из правничког угла. Да ли такав његов однос има икакве везе са једном од следеће две чињенице:



- Постојећа правна празнина се налази у Закону о избору народних посланика (припрема тог прописа је у надлежности Републичког секретаријата за законодавство) и (или)
- Захваљући постојећој правној празнини на власти је, на републичком нивоу, опстала странка из које долази и господин Балиновац – ДСС.

Свака част на професионалној доследности.

Да се још мало позабавимо питањем престанка мандата по важећем Закону о избору народних посланика:

Питање прво: како то акт констатовања престанка мандата изгледа у стварности (осим на папиру - у законском тексту)? Знамо како Народна скупштина одлучује (члан 105. Устава ), али како констатује?

Питање друго: Ако се некако и договоримо око тога како скупштина констатује престанак мандата (а тешко ћемо се договорити), шта са ситуацијом када скупштина посланику незаконито одузме мандат или шта ако не констатује престанак мандата, а требало би? На пример, у случају неспојивости функција по члану 88. став 1. тачка 5. Закона.

Шта у овим случајевима да се ради? Кома се и како жалити? О роковима је смешно и говорити. Међутим, господину Балиновцу је сумњиво само оно решење које је дато у законима из области локалне самоуправе!!!

Још једно ново казивање господина Блиновца заслужује посебан осврт:

Директор Републичког секретаријата за законодавство каже: „Закон о локалној самоуправи изазива недоумице и око тога кога све нови скупштински сазив треба да

изабере и постави на дужност да би скупштина била конституисана“. Њега збуњује то што Закон о главном граду и Закон о локалној самоуправи познају и заменика председника скупштине, па се пита: „Да ли у конституисање улази и избор заменика председника скупштине?“ И закључује: „По мени да“. Сјајно, заиста генијалан закључак!

Сада стварно не знам шта да кажем, јер ако је ова одредба изазвала недоумице код господина Балиновца, како ће се на њега одразити формулација из одредбе члана 101. став 4. Устава: „Народна скупштина конституисана је потврђивањем мандата две трећине мандата народних посланика.“ Да ли то значи да Устав изазива недоумице и око тога да ли се на конститутивној седници потврђују мандати и преосталој трећини посланика? Или, пошто је скупштина конституисана са две трећине посланика, они остали могу да иду кући и чекају следеће изборе?!?

Ваљда би и правнику који нема такав реноме као господин Балиновац требало да буде јасно да је у решењу из Устава, као и код Закона о локалној самоуправи (Закона о главном граду) заправо реч о минимуму који треба да постоји. Узгред, и по Пословнику Народне скупштине, поред потврђивања мандата, у поступак конституисања спада још и избор председника и потпредседника, именовање секретара Народне скупштине, образовање посланичких група и конституисање одбора Народне скупштине. Да ли то значи да су Устав и Пословник у колизији?

Господин Балиновац често у својим текстовима прави паралеле између решења која важе за Народну скупштину и решења за скупштине јединице локалне самоуправе и изводи експерименте. Па хајде, направимо један експеримент у области за коју би он требало да буде надлежан (конституисање Народне скупштине). Ситуација врло актуелна: конститутивна седница је у току, мандати народних посланика су потврђени, али нема договора о скупштинској већини. председавајући је само констатовао да ће народни посланици бити обавештени о наставку седнице. Сјајно! Када? У ком року? Шта ако не буду обавештени? Шта ако одуговлачи? Шта ако закаже седницу тако да она буде на дан када су већ наступили услови за распуштање скупштине (члан 109. став 3. Устава)? Сасвим је могуће да најстарији посланик буде из политичке опције којој одговарају нови избори. Зашто господин Балиновац као чувени правник не да решење за ову ситуацију или је, ипак, важније критиковати законе из области локалне самоуправе, који су дали одговоре на сва ова и слична питања?

Иначе, морам да га подсетим да ми није одговорио ни на раније постављено питање: Шта ако председник Народне скупштине из претходног сазива не закаже прву седницу у уставном року? Истина је да Устав не предвиђа распуштање Народне скупштине у том

случају, али да ли то значи и да она не мора никада да се конституише?

Мислим да је закључак очигледан. Закон о избору народних посланика врви од правних празнина. Наш правни систем није дао решења за многе могуће компликоване ситуације када је та област у питању. Многе од тих правних празнина нису у пракси уочене само због тога што се још нико није усудио да се на тај начин поигра државом. Са друге стране, не могу се ни поредити ситуације када се, на једној страни, истовремено спроводе избори за 174 скупштине (локални ниво), а на другој за само једну (републички ново). Колико је већа могућност да се појави неки проблем у изборима и конституисању органа на локалу од оне на нивоу Републике, не треба ни трошити речи.

Иначе, начин на који директор Републичког секретаријата за законодавство интерпретира одређене норме из Закона о главном граду више је него некоректан. На пример, он каже да Закон о главном граду прописује да се „(...) одредбе закона о органима града примењују (...) од спровођења наредних избора за одборнике Скупштине града“ (члан 53. Закона о главном граду). То је тачно. Међутим, даљим коментарима он жели да наведе читаоца на закључак да се ради о новом (лошем) решењу које изазива проблеме у практичној примени. Међутим, истина је да се ради о нормативном решењу које је било примењено и у претходним законима из области локалне самоуправе (пример: члан 130. став 1. Закона о локалној самоуправи из 2002. године). Никада није било проблема у схватању и примени те одредбе, па се очигледно ради о „исконструисаном проблему“, који господин Балиновац ствара за потребе свог текста.

Такође је интересантно да господин Балининовац, осим што критикује решења у законима из области локалне самоуправе, понекад одлучи и да нас (онако успут) подучи и покаже како би заправо спорна норма требало да гласи. Тако, у тренуцима добре воље, он нам поклања мало од свог знања и у вези са жалбом каже: „Право на жалбу има кандидат за одборника коме је потврђен мандат или коме није потврђен мандат....“ Погрешно, господине Балиновац. Кандидат коме је потврђен мандат постао је одборник и не може се више називати кандидатом. То би било слично као и када би смо, рецимо, уместо да кажемо „супруга“, рекли „удата девојка“, а Породични закон предвиђао да тужбу за развод брака може поднети девојка која се удала. Шта нам ово говори? Не само то да и непогрешиви Зоран Балиновац може да погрешити када пише норму (што је људски и разумљиво), већ, пре свега, да не постоји норма која се, са мање или више успеха, не може критиковати. (Господин Балиновац то чини са мање успеха.)

Најбоље је то речима описао један наш познати теоретичар у области изборних система.

Наиме, у јесен прошле године, у организацији ЦеСИД-а је одржан округли сто чија је тема била изборно законодавство. Присутни учесници су износили идеје, разне моделе, примедбе, сугестије и пуно критика свега онога што је до тада рађено у области изборног законодавства. Представник Министарства за државну управу и локалну самоуправу је пажљиво слушао и, будући да је у жеку била припрема новог изборног закона у области локалне самоуправе, на крају скупа позвао присутне да своје замисли изложе у облику норме и предложе их као алтернативу решењима која критикују. На такав позив, теоретичар је духовито и изнад свега искрено одговорио: „Е, то од нас нећете добити. Знате, норму је јако тешко написати, али је зато лако по норми ударати“