

Пише: Зоран М. Балиновац
уторак, 10 јун 2008 00:57

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” освануо 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. Poleмику 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 оживотворава 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

Пише: Зоран М. Балиновац
уторак, 10 јун 2008 00:57

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

Пише: Зоран М. Балиновац
уторак, 10 јун 2008 00:57

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 одржавања 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?

Пише: Зоран М. Балиновац
уторак, 10 јун 2008 00:57

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 прекоревачки 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 аналогије 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 аналогија са правилом Закона о Уставном 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

Пише: Зоран М. Балиновац
уторак, 10 јун 2008 00:57

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 „пагну” 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

Пише: Зоран М. Балиновац
уторак, 10 јун 2008 00:57

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

Пише: Зоран М. Балиновац
уторак, 10 јун 2008 00:57

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 драгоцену 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.