



Одлука председника Скупштине града Београда из претходног сазива изазвала је опречне реакције у јавности, од којих су неке очигледно резултат непознавања система локалне самоуправе, док друге имају јасну политичку позадину. Не желим да дајем било какав вредносни суд о одлуци в.д. градоначелника Београда, нити је овај текст правна анализа те одлуке господина Алимпића (чији је први избор на ту функцију био укинут по налогу Министарства за државну управу и локалну самоуправу), већ желим да кажем неколико речи у одбрану закона чији сам био предлагач у име Владе, закона који су, како сада ствари стоје, криви многим мање или више компетентним коментаторима, укључујући и актере новонастале ситуације на обе стране.

Свој став ћу изнети кроз коментар чланка директора Републичког секретаријата за законодавство Зорана Балиновца, под насловом "Конституисање Скупштине Београда – поглед из правничког угла", који је објављен на сајту НСПМ (пренето у Политици 03.06.). Уз сво поштовање неспорног правничког умећа аутора, морам да кажем да ме је поменути текст разочарао, јер је наслов обећавао много више него што је дала политички детерминисана садржина.

У уводу чланка господин Балиновац коректно наводи одредбе закона које су од значаја за ову правну (политичку) ствар. Тако, аутор најпре наводи да се сматра да је скупстина конституисана када се изабере председник скупштине и постави секретар скупштине.

Од доброг познаваоца позитивних, али и ранијих прописа који су регулисали ову материју, како на локалном тако и на републичком нивоу, очекивао сам да укаже на прецизност и неспорну предност датог решења у односу на ранија која су регулисала конституисање локалних скупштина или на (не)постојећа решења којима се регулисе конституисање Народне скупштине. Наиме, овим се први пут јасно указује да конституисање значи и брзо артикулисање већинске воље кроз избор органа и оспособљеност скупштине да настави са радом, а такође се даје и решење уколико

председник из претходног сазива не закаже седницу у законском року, ("Конститутивном седницом председава најстарији одборник, који је овлашћен и да сазове конститутивну седницу, ако то у законском року не учини председник скупштине из претходног сазива" - члан 56. став 4.), што није био случај са претходним законима, нити је решено када је у питању конституисање републичког парламента. Поред тога, члан 56. Закона о локалним изборима, за разлику од члана 53. Закона о локалним изборима из 2002. године, уређује и начин потврђивања мандата, учеснике у потврђивању мандата, и на крају обезбеђује судску заштиту против одлуке донете у вези са потврђивањем мандата. Ако се погледа закон из 2002. године, јасно је да он о томе није имао одговарајуће одредбе, а Закон о избору народних посланика о томе и не говори!

Други део текста, насловљен "Критика изложених гледишта", почиње очигледно политички мотивисаном констатацијом да одредба члана 56. став 3. Закона о локалним изборима није јасна. Цитираћу је: "Конститутивну седницу скупштине града сазива председник скупштине из претходног сазива у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора". Заиста не разумем шта овде може да изазива било какву полемику! Или аутор текста можда мисли да је била боља одредба члана 53. Закона о локалним изборима из 2002. године, која је на следећи начин регулисала питање конституисања: "Скупштина јединице локалне самоуправе конституише се у року од 20 дана од дана избора одборника". То је по мом мишљењу нејасна одредба, јер је немогуће закључити ко сазива ту седницу, који је то дан избора одборника, ко председава седницом итд.

Једина забуна може настати ако се настави са читањем текста господина Балиновца. Цитирам: "Тумачење по коме конститутивна седница скупштине града мора да се одржи у року од 15 дана од дана објављивања резултата избора несумњиво највише одговара начелу да је "државна власи ограничена правом грађана на ... локалну самоуправу"(члан 12. став 1. Устава) и остваривању Уставом зајемченог активног и пасивног бирачког права". Заиста не разумем потребу да се у тумачењу крајње јасне одредбе закона иде тако далеко па се у помоћ позивају одредбе садржане у основним начелима Устава. Једнако значајно би звучало и да се господин Балиновац позвао на члан 2. Устава, можда чак и значајније и звучније, с обзиром на то да у члану 2. има више речи и слова него у члану 12. Устава.

Дакле, да не би било забуне, уколико неко и има потребу да тумачи одредбу члана 56. став 3. Закона о локалним изборима довољно је да направи разлику између појмова „сазвати“ и „одржати“, а у томе му може помоћи и да погледа одредбе које се односе на сазивање и одржавање скупштине јединице локалне самоуправе (нпр. члан 34. Закона о локалној самоуправи).

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 .”

Наравно, даља злонамерна питања би могла бити и шта би било ако би председник скупштине из претходног сазива заказао конститутивну седницу тако да услед опструкције заиста може доћи до прекорачења рока. Мој би одговор могао бити и следећи: десило би се исто што би се десило и да је садашња одлазећа влада изабрана 2 минута након поноћи када је истекао рок за њен избор, а било је апсолутно могуће да се то деси.

Међутим, посебно истичем да би било погрешно поистовећивати ове две ситуације, мада има одређених сличности. Последица неконституисања скупштине јединице локалне самоуправе је утврђена чланом 87. Закона о локалној самоуправи и за њу је потребна одлука Владе. Наиме, као и у случају распуштања јединице локалне самоуправе и именовања привременог органа, *ratio legis* члана 87. јесте да се обезбеди право грађана на локалну самоуправу и да се новим изборима омогући конституисање локалних органа власти због немогућности изабраних одборника да обезбеде остваривање права на локалну самоуправу. Очигледно је да би именовање привременог органа у јединици локалне самоуправе само зато сто је конститутивна седница, која је заказана и започета у законском року, трајала минут, сат или дан дуже након истека рока од два месеца било супротно и духу Закона и Уставом утврђеном праву грађана на локалну самоуправу, јер би одлука Владе de facto значила

распуштање тек конституисане скупштине јединице локалне самоуправе у циљу конституисања скупштине јединице локалне самоуправе!

На овоме месту бих желео и да истакнем да је начин на који је установљен рок од два месеца за конституисање скупштине уобичајен у нашој правној пракси (члан 114. Закона локалној самоуправи из 2002. који се иначе позива на рок од 60 дана, иако Закон о локалним изборима из 2002. предвиђа рок од 20 дана или члан 109. став 3. Устава којим је на исти начин утврђен рок за избор Владе).

Даље, господин Балиновац у прилог своје тврдње о лошем законском решењу наводи и то да је могуће упутити жалбу окружном суду на одлуку о потврђивању мандата у року од 48 сати од одлуке скупштине. У питању је такође једно ново и веома добро решење, јер је уведено и то да мандати уживају судску заштиту, и то не само приликом потврђивања, већ за све време трајања мандата. Подсећања ради, до сада је у случају спора о мандатима (бланко оставке, итд.), мишљење давало Министарство за државну управу и локалну самоуправу, које, пак, сходно чл. 80. Закона о државној управи није обавезујуће?! Другим речима, нисмо имали одговор за случај да дође до спора у вези са мандатима.

Но, да се вратим примедби да је, ето, могуће и да жалба против одлуке о потврђивању мандата која се изјављује у року од 48 сати утиче да се скупштина не конституише. Наравно, ова жалба нема и не може имати такво дејство, јер уколико бисмо то прихватили, кад је у питању републички парламент, ситуација би била потпуно безизгледна у погледу могућности да се испоштује рок из члана 101. став 2. Устава, као и да се брзо изабере Влада. Ево једног примера. Председник парламента закаже конститутивну седницу Народне скупштине тако да се она одржи 5 дана пре рока за конституисање. Потврди се мандат за 2/3 народних посланика и тиме престане мандат претходном сазиву народне скупштине. Међутим, након 14 дана овлашћено лице изјави жалбу Уставном суду за половину од потврђених мандата. Уставни суд спроведе поступак у складу са Законом о уставном суду, што значи да одлуку доноси у року од 72 сата. Дакле 17 дана од конституисања Народне скупштине.

Да ли ће народна скупштина застати са радом до истека рока за жалбу, или, што је још боље питање, шта се дешава уколико Уставни суд усвоји жалбу? Ко су тада народни посланици, постоји ли уопште сазив Народне скупштине, шта је са одлукама тог сазива народне скупштине, са евентуалним избором Владе итд?

Међутим, овде је још важније да господин Балиновац опет критикује једно законско решење, а да закон није пажљиво прочитао. 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". У фусноти се господин Балиновац пита: "Да ли ће окружни судови прихватити аналогију са роковима из закона о уставном суду и устава?"

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.

Дакле, господин Балиновац тврди да Закон о локалним изборима има неке правне празнине. Могуће је да је то тачно, не постоји савршен закон (посебно закон који је донет у специфичним околностима, о чему сам писао у Приказу закона који је објавио Службени гласник), али господин Балиновац на те празнине није указао у свом „погледу из правничког угла“.

На крају господин Балиновац врши невероватну аналогију и изводи још невероватнији закључак: “Конститутивна седница скупштине Београда одржава се наредног дана од дана када скупштина Београда прими извештај о спроведеним изборима за градске одборнике”. Ово се заснива на одредби члана 4. Пословника Народне скупштине који гласи: “Прву седницу Народне скупштине, после завршених општих избора, сазива председник Народне скупштине из претходног сазива, наредног дана од дана подношења извештаја Републичке изборне комисије о спроведеним изборима”.

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. Медјутим, 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. Поставља се питање колико је стварно ефикасно решење које нуди господин Балиновац и за

локалне изборе, имајући у виду да се у том случају почетак рока везује за настанак једног догађаја који зависи од воље изборне комисије.

Живот је увек инвентивнији од законодавца, политичка пракса у младим демократијама неуједначена, а обичаји неутемељени. Закони не могу обухватити све могуће ситуације, па макар имали и по неколико хиљада чланова. Злонамерно можемо нападати сваки закон, али важећи закони из области локалне самоуправе дају најмање разлога за то од свих који су до сада регулисали ову материју. С друге стране, чињеница да живот носи нове ситуације и догађаје намеће потребу да се правне норме тумаче и примењу у духу закона. За све то је изнад свега вазна *bona fides*.

*(аутор је министар за државну управу и локалну самоуправу владе Републике Србије)*