



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 (пре дседавајући). Дакле, по господину Балиновцу, до потврђивања мандата, то није најстарији народни посланик, већ најстарији гађанин присутан на седници скупштине. Ако изабрани народни посланици, пре потврђивања мандата, немају већа овлашћења од

Пише: Милан Марковић  
четвртак, 19 јун 2008 00:59

---

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 драгоцену, 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. Истину 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

Пише: Милан Марковић  
четвртак, 19 јун 2008 00:59

---

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, гоподин 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 интерпретира. 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 изазвао 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

## "По норми је лако ударати" (Реаговање на текст Зорана Балиновца)

Пише: Милан Марковић  
четвртак, 19 јун 2008 00:59

---

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? Ко ме 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 Балиновца 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!

Пише: Милан Марковић  
четвртак, 19 јун 2008 00:59

---

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 Балиновац, 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 погреша 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 јеку била припрема новог изборног закона у области локалне самоуправе, на крају скупа позвао присутне да своје замисли изложе у облику норме и предложи их као алтернативу решењима која критикују. На такав позив, теоретичар је духовито и изнад свега искрено одговорио: „Е, то од нас

## "По норми је лако ударати" (Реаговање на текст Зорана Балиновца)

Пише: Милан Марковић  
четвртак, 19 јун 2008 00:59

---

нећете добити. Знате, норму је јако тешко написати, али је зато лако по норми ударати“