

Владан ПЕТРОВ\*  
Правни факултет  
Универзитет у Београду

УДК 342.37

## ПРИЛОЗИ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНУ ХРОНИКУ\*\* ОДБИЈАЊЕ МАНДАТА ЈЕ СУПРОТНО УСТАВУ

Недељама се говори о дилеми коју су наметнули поједини представници опозиције – да ли не прихватити представничке мандате и тиме делегитимизовати систем? Дилема је лажна, и са становишта легалитета и са становишта легитимитета.

Ни у једном уџбенику уставног права нисам прочитао да кандидат за народног представника има право да не прихвати мандат. После потврђивања (верификације) мандата – правне радње којом се утврђује да ли су подаци из уверења о избору народног представника истоветни са подацима из извештаја органа надлежног за спровођење избора – кандидат постаје народни представник, односно стиче сва права и обавезе народног представника. Једно од таквих права је и да поднесе оставку. Оставка је увек лични чин. Подноси се из личних разлога који се правом исцрпно не дефинишу (породичне прилике, болест, одговорност за грешке у вршењу функције, преузимање друге функције која је неспојива са актуелном итд.). Оставка, по природи ствари, није колективни чин нити се подноси из било којих колективних разлога.

Ове тврдње су добро познате сваком просечно обавештеном грађанину, а своју потврду имају и у нашем важећем праву. Ни Устав ни изборни закон (ни било који други закон, на пример, о Народној скупштини) не познају могућност, а камоли право кандидата са листе да, после расподеле мандата, одлучује хоће ли или неће прихватити мандат. Изборни закон познаје институт оставке народног представника

\* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и судија Уставног суда Републике Србије. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs.

\*\* Текстови изворно објављени у дневном листу Политика: „Одбијање мандата је супротно Уставу“ (17.01.2024), „Опструкција парламента и европске вредности“ (02.02.2024), „Лош домаћин се жали комшијама“ (07.03.2024) и Ана Брнабић по Уставу може на чело Скупштине (13.03.2024).

и уређује поступак њеног подношења. Оставка је, за разлику од неприхватања мандата, легално и легитимно средство, поготово кад се подноси из разлога морално-политичке одговорности. Дакле, ни оставка не би смела да буде последица нечијег хира или произвољности, па самим тим ни легитимни облик колективне политичке борбе.

Неприхватање представничког мандата није у складу са начелима нашег устава, али ни представничке демократије уопште. „Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.“ (чл. 2. ст. 1. Устава). Дакле, представнички мандат није субјективно право, нити га се кандидат може одрећи пре него што га је и стекао његовим потврђивањем. Није то његово власништво, па да он с мандатом слободно располаже. Није ни „власништво“ политичке странке или коалиције (о томе постоји страна и домаћа уставно-судска пракса). Зато су у савременој демократији забрањене тзв. бланко-оставке, када кандидати и пре ступања на дужност „предају“ мандат странци или коалицији на чијој су изборној листи.

С друге стране, грађани гласају за одређену листу, али листа, односно коалиција, није сама себи циљ. У демократском друштву, она је средство да се стекне право на учествовање у расподели мандата, а потом у раду представничког тела. Ниједан бирач – ни онај који нема претерано уверење да његов глас вреди, а камоли да нешто одлучује – не излази на изборе да би „бацио“ глас. Он, чак и кад сумња у потпуну регуларност избора, жели да види у представничкој институцији кандидате са листе за коју је гласао. Јер, крајњи циљ избора није расподела мандата него формирање и рад представничке институције.

Неприхватање мандата јесте потирање народне воље изражене на изборима. Оно је обезвређивање воље бирача који су дали глас листи чији кандидати размишљају да ли да се уопште прихвате мандата. Неприхватање мандата је играње са демократијом. То је неовлашћено бацање гласова који су добијени на изборима. Тиме се спречава остваривање бирачког права релевантног броја бирача. Ти бирачи нису „фантомски“. Они су стварни и гласали су за листу чији кандидати, не прихвативши се мандата, своје бираче претварају у „фантомске“, штавише ризикују да се њихови гласови преведу у мандате противничких листа. Бирачко право је неотуђиво људско право, а владавина права као „основна претпоставка Устава, почива на неотуђивим људским правима“ (чл. 3). Нико није властан да отуђи бирачко право од бирача нити да уместо њих одлучује да ли и колико њихов глас вреди.

„Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана“ (чл. 2. ст. 2. Устава) а представнички мандат је управо средство остваривања суверености. Није ли онда позивање да се не прихвате добијени мандати с позивом на борбу за владавину права и демократију не само нелегално и нелегитимно већ и крајње лицемерно?

Штавише, оно уопште није штетно за победничку политичку опцију, већ за представнике опозиције који би да „не прихвате“ мандат. На неким будућим изборима, кад год да се они одрже, грађани ће добро промислити да ли да глас дају онима који у институције нису ни хтели да уђу као њихови представници и који су их раније изиграли. Стога је за опозицију, ма колико разнородна и нејединствена била, најбоље да се са мандатима не игра. Ниједном добронамерном грађанину Србије није у интересу да демократија стагнира и да се размак између два изборна циклуса још више скраћује (помиње се да би требало „уредити“ изборне услове, па ићи на нове парламентарне изборе за једно шест месеци).

Да би се демократија развијала неопходна је и организована опозиција, која ће временом постајати институционална алтернатива власти. Ако је то уопште циљ већине у опозицији, а не трајно фактичко нередовно стање, онда се он не може остварити политиком неприхватања институционалног деловања. Избори су можда „празник демократије“ у Француској, али је демократија у свакој озбиљној држави увек организована утакмица на великом, институционалном, а не на малом терену, на улици. То није политика. То је анти-политика. Нема из негирања креирања. Из непрестане критике „порока“ не извире „лепота“ конструкције, већ само мање или више спонтана деструкција. Како такво понашање може бити одраз политичког морала? Оно је, напротив, само одраз политичке, а неретко и личне немоћи. Зато се и рефлектује, као у огледалу, само на једну личност.

Ипак, добро је што су неки представници опозиције изгледа схватили да неприхватање представничких мандата није опција. Тиме су најавили да ће убудуће водити легалну и легитимну политичку борбу у институцијама. Стога би и на причу о неприхватању мандата требало коначну ставити тачку.

## ОПСТРУКЦИЈА ПАРЛАМЕНТА И ЕВРОПСКЕ ВРЕДНОСТИ

Након што је утихнула политичка прича о неприхватању мандата, заказано је конституисање нових представничих тела – најпре, републичке, а потом градске скупштине. На дневном реду су друга питања. Зашто се наводно жури са конституисањем Народне скупштине? Зашто се не сачека резолуција Европског парламента ЕУ о изборима у Србији чије усвајање је најављено за 8. фебруар?

Наиме, Устав налаже да се прва седница новог сазива Скупштине одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора, а ови су проглашени 12. јануара. Дакле, уставноправно било би прихватљиво да се прва седница одржи и 8. фебруара или било ког дана закључно са 11. фебруаром, што је последњи дан уставног рока. У теорији парламентарног права каже се да правни живот парламента отпочиње његовим конституисањем, а да је конституисање скуп правних радњи које се предузимају да би парламент могао да врши своје функције. Резолуција ЕП о изборима у Србији, без обзира на то што различити политички субјекти дијаметрално различито одређују њен значај, не може, правно посматрано, имати карактер одложеног услова, односно њено доношење не може одложити ни спречити конституисање Скупштине.

С друге стране, резолуција ЕП има специфичну политичку тежину, јер се односи на државу којој су европске интеграције на врху званичне агенде већ неколико деценија. Резолуција о изборима, међутим, не тиче се само власти у Србији, већ и опозиције. Претпоставка је да један део опозиције, који представља „тврду“ националну, па и евро-скептичну струју за овај документ уопште не мари. Стога је за њих политички сасвим свеједно да ли ће Скупштина бити конституисана пре или после усвајања ове резолуције. Ипак, већина у опозицији којој је, по њеним речима, стало до убрзаних европских интеграција, требало би да највише поштује препоруке дате у таквим документима. Да подсетимо, у последњој резолуцији ЕП о изборима одржаним 2022. стоји: „... Да су сви осим једног српског парламента распуштени превремено и да било какви даљи непотребни ванредни парламентарни избори не би допринели политичкој стабилности; ... да стални превремени избори и стална кампања и дуго одлагање формирања владе не доприносе ефикасној управи земље, већ слабе парламент итд.“ И поред тога, ове превремене изборе управо је тражила тзв. прозападна опозиција, а када су расписани могло је да се чује како су разлози за

распуштање парламента неуставни – што је још једна уставноправна бесмислица, али то више није тема.

Политичка и правна тема број један у Србији јесте успостављање институционалног и међуинституционалног дијалога, а не даљи покушаји урушавања државних институција. Велика је одговорност на актуелној власти која ће сама имати апсолутну већину у парламенту да јача правну државу и развија демократску политичку културу, која нам много недостаје. Та одговорност – као што ни власт не сме бити – није апсолутна. Одговорност је и на опозицији, која је тим пре већа, ако ова има релевантну подршку у бирачком телу, што су претходни избори несумњиво доказали. То што опозиција ни изблиза нема такву подршку на улици у својим повременим протестима лако је објашњиво. Њихови бирачи не желе своје представнике на улицама, него у представничким институцијама. Они им на тај начин шаљу поруку да ванинституционални облици борбе немају легитимитет.

Ако опозиција тако настави и у парламенту називајући то „леgitимном“ опструкцијом „нелеgitимног“ парламента, она не само да неће допринети „дијалогу“, на којем управо инсистирају европске институције, него ће, у најмању руку, поступати на ивици законитости. А опструкција јесте прихватљива само уколико је законита и уколико није једини и искључиви начин поступања парламентарне опозиције. Подсетимо се стога непорецивог уставноправног ауторитета професора Слободана Јовановића, који је почетком двадесетог века, овако описао опструкцију: „Опструкције има онда, кад се намерно развлачи скупштинска радња оним средствима које даје сам пословник, а у том циљу да се одгоди или сасвим спречи доношење једног решења ... Оно што је парничарска шикана код суда, то је исто опструкција у парламенту. Њоме се иде на парализовање Скупштине, а нико не може имати права да Скупштину у њеном раду укочи. Ако се ипак опструкција трпи, то је само стога што се она креће у границама пословника, што је, другим речима, узела на себе законску форму, тако да се ништа не може противу ње предузети, а да се у исти мах закон не повреди ... Опструкција се свуда сматра као једно зло, које парламент има право да бије у главу, под условом само да му претходно скине законску форму“.

Вратимо се, ипак, садашњости и важећем праву. Закон каже: „Народни посланик дужан је да поштује Устав, закон и пословник“ (члан 45. Закона о Народној скупштини). У истом члану стоји да је „народни посланик дужан да учествује у раду Народне скупштине“, као и „да

у вршењу посланичке дужности и својим укупним понашањем чува углед, поштује достојанство и ред на седници итд.“ Дакле, наведене и друге одредбе правних прописа недвосмислено упућују на основну обавезу сваког посланика – да своје поступање усмери ка томе да Скупштина ради и обавља своје функције.

„Опструкције“, „блокаде“ и различити политички „перформанси“ који су повремени и умерени, а увек у складу са законом, могу се донекле толерисати. У супротном, они не само да нису правно дозвољени него представљају и правно насиље у и над институцијама, а пре свега, над самим грађанима као носиоцима суверености. Каква год да буде резолуција Европског парламента од 8. фебруара, у њој сигурно неће бити „преорука“ да се било који народни посланик, а камоли читава опозиција, понаша на такав начин. Сви смо сведоци велике кризе владавине права у свету али не бисмо смели да се, због било ког и било чијег политичког интереса, надамо да ће доћи и до њеног тоталног помрачења!

## ЛОШ ДОМАЋИН СЕ ЖАЛИ КОМШИЈАМА

Након објављивања коначног извештаја о парламентарним изборима Канцеларије за демократију и људска права (енгл. скраћеница ODIHR) политичари су рекли своје. Представници власти су задовољни извештајем, јер он, према њиховом тумачењу, отклања сваку сумњу у озбиљне неправилности на парламентарним (сходно томе, и на градским, односно локалним) изборима. Они су одмах исказали спремност да почну са радом на спровођењу препорука из извештаја (први састанак Радне групе за унапређење изборних услова са представницима ODIHR је био 4. марта). И представници опозиције су задовољни. Извештај је, по њима, само другим речима, казао исто оно што и резолуција ЕП од 8. фебруара: избори у Србији нису били слободни и поштени. Тврде да је изборна крађа доказана само што власт или обичан непристрасни читалац „не уме да прочита“ шта пише у извештају.

Наводно задовољство врло детаљном анализом једини је заједнички именитељ власти и опозиције. У свему осталом, провалија је, чини се, већа него икада. Да је ODIHR објавио под називом извештаја бели папир опет бисмо имали овако поларизоване оцене две стране. Уосталом, оштра поларизација и јесте одлика нашег политичког друштва (то се управо у овом извештају и констатује). У таквој атмосфери највеће могуће политичке поларизације уместо још давно Уставом

Србије из 1990. прокламованог политичког плурализма, очекују се најпре „историјски“ и „референдумски“ избори у Београду, потом и избори у градским општинама у Београду и у осталим местима у Србији у којима они нису одржани у децембру. Чисто правно, између парламентарних и локалних избора постоје значајне разлике, али не бих овог пута о правном аспекту. Суштински, онај ко тврди да не постоји веза између локалних, централних (републичких), наднационалних (за Европски парламент) и избора широм света (читај: америчких председничких) који се одржавају у овој години или је, да будем професорски фин, врло неискрен или, да будем сасвим искрен, нема појма о политици.

А права политика јесте само она организована рационална делатност која се руководи визијом бољег друштва и света уопште. Без добре организације и чврсте дисциплине немогуће је спроводити политику. Уосталом, зато многи политички покрети, који се за час стварају, за час и нестају. Без чврсте структуре, без јасно дефинисане одговорности и рационалних процена, да се мало потпомогнем Вебером, њихов легитимитет, који се заснива искључиво на добијеним гласовима и личним карактеристикама лидера, руши се као „кула од карата“. Јер, апсолутни легитимитет је јединство око визије, а не прост рачун и друге механичке радње које улазе у тај рачун. То важи и за коалиције, нарочито оне које, речима Слободана Јовановића, „саблажњавају бираче“, јер такве не маре за политичке преференце бирача, него само за сопствени себични циљ – долазак на власт.

У модерно доба, политичка идеологија није основ окупљања. Ипак, није основ окупљања ни пука „воља за моћи“. Просто изражена, она значи да се неколико политичара који не би никад сели за исти сто, окупљају да би дошли на власт и да би тек после размишљали како ће „разделити“ њено вршење и све остало што уз то иде. Политички партикуларизми, без организације, без рационалног оправдања, без визије и конкретних механизма за њено остваривање, не могу се доласком на власт напрасно претворити у политичко јединство. С друге стране, политички плурализам је демократска тековина и она подразумева постојање различитих политичких група које имају свој политички садржај и свој политички идентитет. Политички партикуларизам је отров за сваку демократију, за друштво, државу и грађане. То је једна ђаволска ствар која лако мења своје агрегатно стање и може да заведе оне лакомислене. Његове слуге неретко се увијају у демократске „обланде“, користе квази-интелектуалне поштапалице и исказују

бригу за људска права као апстрактне категорије, уместо да се упознају са свакодневним бригама људи (јер људима је некад важно и да се поклати пажња њиховој бризи, а не да се она увек одмах и реши), жале се на све, пренемажу се, траже па се дуре кад тражено добију, и опет траже па кад виде да се тражено приближило, они би да одлажу до неког бољег тренутка кад наступе само за њих одговарајући услови итд. Они „обијају прагове“ својих ближих и даљих, претпостављено јачих „комшија“, заборављајући да добар домаћин своје проблеме у кући и изван куће решава договором. Лош се жали „комшијама“, пуним разумевања и емпатије, који и сами не знају шта ће са својом муком у далеко већој и материјално богатијој кући.

Свака власт тежи да се одржи што дуже. То није ништа спорно, да не кажем да је то делимично и легитимно (овде у значењу: оправдано). Иначе, није тачно да се легитимитет не може мерити и да је сваки легитимитет исте каквоће и исте снаге. Све се може мерити давно установљеним, а потиснутим морално-политичким мерилима, али и врло развијеним међународно-правним параметрима. Тако и слободни и поштени избори (препоручујем књигу професора Милана Јовановића „Слободни и поштени избори“), али и владавина права (извор: Контролна листа владавине права Венецијанске комисије).

Да се вратим, међутим, на претходну мисао. Власт партикуларизме увек користи за сопствене потребе и труди се да их контролише. Партикуларизми се временом шире и нарастају и у редовима власти. Опет тај Макс Вебер, који ме ових дана често походи, саветује: „Политика је мукотрпан и дуготрајан напор да се пробуше даске од тврдог дрвета. Овај напор у исто време захтева и страст и способност процене“.

Дође тренутак кад је потребно неке партикуларизме испратити на врата сопствене куће, а примити оне који су показали спремност да „мукотрпним и дуготрајним напором пробуше даске од тврдог дрвета“. Зарад ширег, а чвршћег јединства у различитостима. Зарад маргинализације отровног партикуларизма и устоличења демократског плурализма. Зарад потврђивања аутентичности визије. Јер, „савршено је тачно, што и читаво искуство потврђује, да никада не бисмо могли досегнути могуће да претходно нисмо покушали да досегнемо немогуће“ (М. Вебер).



## АНА БРНАБИЋ ПО УСТАВУ МОЖЕ НА ЧЕЛО СКУПШТИНЕ

Да ли председник тзв. техничке владе, којој је распуштањем Народне скупштине престао мандат, може као народни посланик у новој Скупштини бити предложен и изабран за председника Скупштине?

Одговор је апсолутно потврђан. Свака влада коју бира Скупштина везује се за актуелни скупштински сазив, а не за неки прошли. Тако се и прошла влада не може везивати за нови скупштински сазив. Другим речима, нова скупштина не познаје владу коју није изабрала. Самим тим, одредба члана 126. става 1. Устава према којој „члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини“ која садржи забрану тзв. кумулирања функција члана Владе и народног посланика односи се на Владу која ће бити изабрана од стране нове Скупштине, а не на стару владу којој је по Уставу (члан 128. став 3) мандат престао распуштањем претходне Скупштине.

Дакле, Народна скупштина конституисана на основу резултата парламентарних избора од 17. децембра 2023. није ни у каквој правој вези са Владом произашлом из старог скупштинског сазива. Један од првих задатака нове скупштине кад се оконча њена конститутивна седница јесте да изабере Владу која ће бити, како парламентарна теорија каже, еманација нове скупштинске већине. У тој влади, што је ноторна ствар, не смеју бити народни посланици, јер је наша влада по Уставу непосланичка. Стога ће народни посланик који ће бити изабран за министра поднети оставку на посланичку функцију, што је још једна општепозната ствар. Смисао те уставне забране је у спречавању концентрације власти у рукама оних који би да те забране нема били истовремено и чланови највишег представничког органа и чланови владе коју је тај орган изабрао. То би било противно уставном начелу поделе власти.

При том, ако би се пошло од тога да постоји правна сметња за одређене народне посланике да буду кандидати за председника Народне скупштине или друге парламентарне функционере, то би значило сврставање посланика у две групе. Једну би чинили посланици са свим правима по Уставу, закону и пословнику. Другу би чинили они који имају ограничена права, јер су, на пример, у претходној влади имали статус члана Владе. Тешко да је овакво категорисање у складу са елементарним принципима парламентарне демократије - можда неке „елитистичке“, која прави разлику између посланика првог

и другог реда, оних што живе „у кругу двојке“ и оних „осталих“. Но, да не банализујемо ствари. Једноставно: сваки народни посланик једног скупштинског сазива може бити изабран за председника Народне скупштине у том сазиву, без обзира на његово лично или било које друго својство, па и на својство председника у ранијој влади, оној којој је престао мандат распуштањем претходне скупштине.

Да одемо још корак даље. Кад би постојала правна сметња да се чланови Владе којој је услед распуштања Скупштине престао мандат уопште кандидују на следећим парламентарним изборима или да, након окончаних избора, постану народни посланици, јер су били чланови раније владе, то би значило искључивање из изборног процеса свих министара у једној техничкој влади, што би била повреда њиховог пасивног бирачког права. Или би ваљда сви они који добију по окончању избора посланички мандат, а припадају скупштинској већини, требало одмах да поднесу оставку и чекају да поново буду изабрани за министре?

Уставно право је грана права која различита тумачења третира као легитимна. Ипак, не и она која су противна основним начелима устава, парламентарне демократије, па и здравог разума. Таква тумачења, чак и кад су чисто политички мотивисана, компромитују политичку опцију чији представници са њима излазе у јавност.