

MIROSLAV ĐORĐEVIĆ

## VERIFIKACIJA POSLANIČKOG MANDATA OD STRANE PRESEDNIKA TZV. TEHNIČKE VLADE – IZNUĐENA NEUSTAVNOST?

*U jednoj redovnoj, sasvim uobičajenoj fazi parlamentarnog života, došlo je prilikom konstituisanja novog saziva Narodne skupštine do sporne situacije, koja je izazvala oštre polemike kako u stručnoj, tako i u široj javnosti. Naime, predsednica Vlade (koja je u tom trenutku bila u tzv. tehničkom mandatu) osvojila je na parlamentarnim izborima i verifikovala svoj poslanički mandat u postupku konstituisanja srpskog parlamenta, te se postavilo pitanje inkompatibiliteta između dve funkcije koje je u tom trenutku držala. Iako bi se moglo očekivati da je ustavnopravni odgovor na to pitanje jednostavan, pokazalo se da usled slabosti normativnih rešenja važećeg Ustava to ipak nije tako. Doslovno čitanje relevantnih ustavnih odredaba navedi na zaključak koji nije u skladu sa osnovnim postulatima parlamentarizma. Analiza svih mogućih scenarija pokazuje da je posredi specifičan paradoks iznuđene neustavnosti, te da stoga relevantne odredbe u budućnosti treba revidirati.*

*Ključne reči: tehnička Vlada, verifikacija poslaničkog mandata, predsednik vlade, Republika Srbija, Ustav*

### U V O D

Prilikom konstituisanja novog saziva Narodne skupštine, svoj poslanički mandat je 1. avgusta verifikovala i predsednica (tzv. tehničke) Vlade Republike Srbije, Ana Brnabić, izazvavši time niz polemika o ustavnosti takvog čina. Samo dan kasnije,

---

Dr Miroslav Đorđević, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, docent Pravnog departmana Državnog univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: [miroslav.djordjevic@yahoo.com](mailto:miroslav.djordjevic@yahoo.com).

2. avgusta uveče, ona je pak na funkciju narodnog poslanika podnela ostavku. Ostala je dilema da li je ovim činom premijerka prekršila Ustav Srbije, kao i da li možda zbog toga može doći do nekih daljih posledica. Da li predsednik tzv. tehničke Vlade Republike Srbije može u skladu sa važećim ustavnopravnim okvirom da se prihvati funkcije narodnog poslanika s obzirom na to da je predsednik Vlade kojoj je istekao mandat? Ukoliko postoji povreda Ustava u ovom smislu, šta ona sa sobom nosi i da li su takvim ograničenjem (ukoliko ono zaista postoji) povređena osnovna politička ljudska prava – pravo da se bude biran? Jedna kraća ustavnopravna analiza pruža odgovore na ova pitanja.

Tokom izrade ustavnih i zakonskih normi uvek se polazi od nekakvih pretpostavljenih situacija, odnosno imaginacije načina odigravanja (ustavno)pravnog života, te iznalaženja mogućnosti izigravanja predviđenih rešenja. Uvek treba uložiti poseban trud da se takva postupanja preduprede i onemoguće. Načelno, postoje mnogobrojne situacije u kojima je teško predvideti svaku pojedinost, već je upravo praksa ta koja će pokazati da li je do određenih propusta došlo ili nije. Međutim, kada je reč o nekim osnovnim postulatima odigravanja političkog života, normativnim kamenima međama koji daju obrise jednog ustavnopravno-političkog sistema, tu zaista ne bi smelo da dolazi do većih propusta, posebno ukoliko je reč o redovnim procedurama.

Stilski ali i sadržinski problemi sa važećim Ustavom Srbije su brojni.<sup>1</sup> U svojoj kritici neki autori odlaze i tako daleko da kažu: „Srbija nije imala pravno i jezički nepismeniji tekst za svoj ustav, a po svoj prilici, posle iskustva koje će imati sa ovim, nikada ga više neće ni imati.“<sup>2</sup> Nejasnoće u ustavnom tekstu dovode, osim problema s tumačenjem, i do ugrožavanja usklađenosti ustavnih rešenja sa njihovom zakonskom konkretizacijom. U okviru jednog ustavnopravnog okvira neophodna je pak potpuna harmonija ustavnih i zakonskih rešenja, od kojih ova druga moraju slediti kako sadržinski, tako i terminološki logiku Ustava kako bi se omogućilo jasno, čisto i nedvosmisleno tumačenje (posebno kada je reč o najvažnijim sistemskim procedurama uređenja državne vlasti). Pitanje koje je čin verifikacije poslaničkog mandata Ane Brnabić otvorilo svodi se suštinski na pitanje postojanja inkompatibiliteta između funkcija predsednika (tehničke) Vlade i mandata poslanika

---

<sup>1</sup> „Nomotehnički problemi srpskog Ustava su brojni i kreću se od flagrantnih, sadržinskih grešaka, preko brojnih primera lošeg stila i sistematike, pa sve do pojedinih terminoloških grešaka. Nekoliko primera propusta i grešaka već postaju opšta mesta u doktrinarnim analizama, a kako do danas ovaj ustav nije od svog donošenja nijedanput menjan, pomenute slabosti se ili prosto ignorišu, ili ih Ustavni sud pokušava svojim tumačenjima na neki način ublažiti donošenjem odluka koje faktički sprečavaju štetno dejstvo do koga bi usled njihove doslovne primene došlo.“ Miroslav Đorđević, „Neki nomotehnički propusti regulative predsednika Republike u Ustavu Srbije“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, 2020, 155.

<sup>2</sup> Ratko Marković, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled“, *Anali*, br. 2, 2006, 44.

(novog saziva) Narodne skupštine. Odredbe o inkompatibilitetu su u ovom slučaju pak (in)direktno vezane za pitanje podele vlasti i funkcionisanje osnovnih postulata parlamentarizma i kako će se pokazati, ne mogu se posmatrati izvan šireg konteksta, a sve usled normativnih i terminoloških slabosti važećeg Ustava.

## SRBIJA I SISTEM VLASTI

Kada se govori o sistemima vlasti tradicionalno se vrši podela na predsednički model, koji podrazumeva strožu podelu vlasti, parlamentarni – gipku ili umerenu (koja podrazumeva saradnju i ravnotežu vlasti, pre svega legislative i egzekutive), kao i na niz mešovitih, predsedničko-parlamentarnih, odnosno polupredsedničkih modela (o čijoj definiciji i klasifikaciji u literaturi postoje različita mišljenja).<sup>3</sup> Osnovna odlika parlamentarnog sistema jeste „gipka podela vlasti“ koja podrazumeva: „1) gipku specijalizaciju vlasti – što uključuje i postojanje oblasti u kojima zajednički deluju državni organi, nosioci različitih vlasti; i 2) sredstva uzajamnog pritiska jedne vlasti na drugu“<sup>4</sup>. Za razliku od predsedničkog sistema vlasti, u parlamentarnom sistemu vlada stoji naspram parlamenta, jer ona politički „proizlazi“ iz njega te mu je stoga i politički odgovorna (u predsedničkom sistemu je čitava egzekutiva politički neodgovorna parlamentu – državni sekretari kao svojevrсни pandan ministrima, u SAD su odgovorni samo predsedniku, koji pak politički ne odgovara Kongresu).

Srpski sistem vlasti se različito ocenjuje, najčešće kao hibridan ili polupredsednički, a u literaturi je izražen i stav da je, u stvari, u pitanju nedovršena ili nedosledna varijanta francuskog sistema vlasti.<sup>5</sup> Jedan od tvoraca Ustava Srbije iz 1990. godine Ratko Marković objašnjava razloge za izgled prvog srpskog ustava od ponovnog uvođenja višepartijske, liberalne demokratije. Sistem vlasti po njemu „nije izgrađen po obrisima ni parlamentarnog ni polupredsedničkog sistema nego prema neponovljivim, a već prošlim istorijskim prilikama u Srbiji početkom devedesetih godina 20. veka“<sup>6</sup>. No, bez obzira na razloge nastanka, prevladuje stav da se Srbija priklonila tendenciji stvaranja jedne vrste mešovitog tipa vlasti, te se može

---

<sup>3</sup> Miroslav Đorđević, *Suspenzivni veto predsednika republike* (doktorska disertacija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu), Beograd, 2020, 23.

<sup>4</sup> Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Beograd, 2014, 190.

<sup>5</sup> Postojale su i tvrdnje da je on nastao „izopačenim oponašanjem za potrebe lične vladavine predsednika Slobodana Miloševića“. Pavle Nikolić, „Institucija predsednika Republike i promašaji i nedorečenosti Ustava Republike Srbije od 1990“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 2–3, 1991, 287–295.

<sup>6</sup> Ratko Marković, „Ka budućem Ustavu Srbije“, *Srpska politička misao*, posebno izdanje, 2017, 267.

reći da naša zemlja pripada po svojim ustavnopravnim odlikama pripada grupi država sa polupredsedničkim sistemom.<sup>7</sup> Ovo je važno kako po Ustavu iz 1990. godine, tako i po važećem Ustavu Republike Srbije iz 2006.

Motiv stvaranja polupredsedničkih sistema je najčešće jačanje političke stabilnosti. Iz predsedničkog sistema se obično preuzima neposredan izbor predsednika republike, koji tako nije odgovoran parlamentu i koji uz veći legitimitet svoje funkcije najčešće dobija i šira ovlašćenja.<sup>8</sup> Pored jakog legitimiteta predsednika usled njegovog neposrednog izbora, često se kao „distinktivna odlika ovih sistema“ spominje podeljena, „dvoeglava“ (bicefalna) egzekutiva.<sup>9</sup> No uloga vlade u ovakvom sistemu ostaje ista kada je reč o njenom odnosu sa narodnim predstavništvom. Vlada „proizlazi“ iz parlamenta i odgovara mu politički za svoj rad, baš kao i u klasičnom parlamentarnom sistemu.

#### INKOMPATIBILITET

Kako Vlada i Narodna skupština Republike Srbije pripadaju dvema različitim granama vlasti (izvršnoj i zakonodavnoj), koje stoje u ravnoteži ali se međusobno i proveravaju,<sup>10</sup> utvrđena su jasna pravila o nespojivosti (inkompatibilitetu) ovih funkcija. U Ustavu se tako kaže da narodni poslanik ne može biti funkcioner u organima izvršne vlasti<sup>11</sup> kao i da „član Vlade ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini“.<sup>12</sup>

Ovakve odredbe nesumnjivo govore da postoji inkompatibilitet između funkcije narodnog poslanika i člana Vlade (pa tako i njenog predsednika), te svrstavaju Srbiju u grupu zemalja koje karakteriše ono što se u teoriji naziva „država sa neposlaničkom vladom“.<sup>13</sup> Međutim, da li činjenica da je Vlada Srbije u momentu sporne situacije u tzv. tehničkom mandatu menja situaciju? Da li se navedene odredbe odnose samo na redovno stanje, a ne nužno i na ovakav period svojevrnog interregnuma? Kratak odgovor je: ne, doslovnim čitanjem teksta Ustava,

---

<sup>7</sup> Ovako i: Ratko Marković, „Ne daj se, ne daj, demokratijo“, *Sa ustavne osmatračnice*, Beograd, 2017, 289.

<sup>8</sup> Dragan Stojanović, *Ustavno pravo*, Niš, 2006, 191.

<sup>9</sup> Richard Albert, „Presidential values in parliamentary democracies“, *International Journal of Constitutional Law*, No. 2, 2010, 227.

<sup>10</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 4. st. 3.

<sup>11</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 102. st. 3.

<sup>12</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 126. st. 1.

<sup>13</sup> „Ne može se istovremeno biti i kontrolor i kontrolisani“, R. Marković (2014), op. cit., 336.

inkompatibilitet nesumnjivo postoji i u ovakvoj situaciji, što sledstveno dovodi do paradoksalne situacije nesvojstvene parlamentarnom sistemu.

No, u objašnjenju ovakvog stava treba ići korak po korak. Pre svega Ustav i Zakon ne poznaju termin „tehnička Vlada“, već koriste izraz „Vlada kojoj je *presta*o mandat“,<sup>14</sup> a ovakva Vlada po slovu Ustava „može da vrši samo poslove određene zakonom, *do izbora nove Vlade*“.<sup>15</sup>

Sledeće pitanje koje se logično postavlja jeste: kada Vladi prestaje mandat? Odgovor nije jednostavan, jer se ovde prilikom tumačenja Ustava uočava problem. Naime, usled nepreciznog korišćenja termina, neophodno je koristiti ciljno tumačenje, kao i druga tumačenja, a ne samo jezičko tumačenje teksta, kakvo može stvoriti zabunu i dovesti do pogrešnih zaključaka. Naime, Ustav kaže: „mandat Vlade traje *do isteka mandata Narodne skupštine* koja ju je izabrala“.<sup>16</sup> Kako Ustav kaže da „potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika prestaje mandat prethodnog saziva Narodne skupštine“,<sup>17</sup> a Zakon o Narodnoj skupštini u sličnom duhu da „narodnom poslaniku mandat prestaje potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika narednog saziva Narodne skupštine“,<sup>18</sup> tako ispada da mandat starog saziva Narodne skupštine, njenih poslanika, *kao i Vlade* koju je ona izabrala prestaju momentom konstituisanja novog saziva Skupštine. Dok za Narodnu skupštinu i njene poslanike to nije sporno, jasno je da pun mandat Vlade ne može trajati do konstituisanja nove Skupštine, već do momenta raspuštanja starog saziva (što su dva vremenski udaljena trenutka). Narodna skupština koja je raspuštena „vrši samo tekuće ili neodložne poslove“<sup>19</sup> u koje svakako ne spada i jedno od osnovnih prava koje ona inače ima – da nadzire rad Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara.<sup>20</sup> Ukoliko bi se Ustav u ovome tumačio doslovno, to bi onda značilo da je Vlada od momenta raspuštanja i dalje u punom kapacitetu nadležnosti, ali uz to i bez ikakve kontrole, što svakako ne može biti slučaj.

Da je reč o terminološkoj zabuni, tj. nekonzistentnom korišćenju reči „mandat“ (koja na nekim mestima u Ustavu podrazumeva period na koji je neki funkcioner izabran, dok na drugom označava samu njegovu funkciju) ukazuje već sagledavanje čl. 101, gde se prvo kaže da „izbore za narodne poslanike raspisuje

---

<sup>14</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 128.

<sup>15</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 128. st. 4.

<sup>16</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 128. st. 1.

<sup>17</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 101. st. 6.

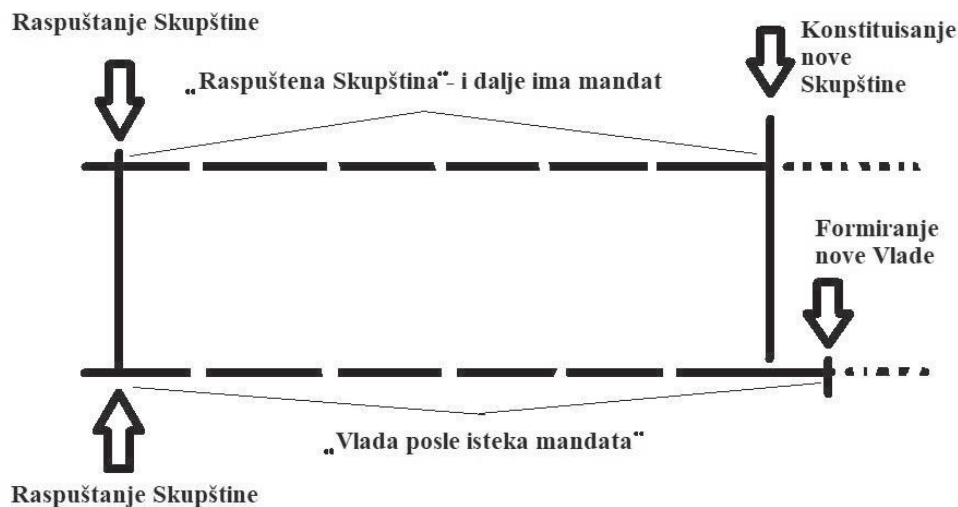
<sup>18</sup> Zakon o narodnoj skupštini, čl. 44.

<sup>19</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 109. st. 7.

<sup>20</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 99. st. 2. tač. 1.

predsednik Republike, 90 dana *pre isteka mandata Narodne skupštine*, tako da se izbori okončaju u narednih 60 dana“;<sup>21</sup> a potom u istom članu stoji i već citirani stav da „potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika prestaje mandat prethodnog saziva Narodne skupštine“.<sup>22</sup> Jasno je da je kao *terminus technicus* reč „mandat“ ovde upotrebljena u dva različita značenja.

Ukoliko se vratimo na ustavnu odredbu o prestanku mandata Vlade, jasno je da se tu (u ovom, redovnom kontekstu, kada je došlo do punog trajanja mandata od četiri godine) u stvari misli na momenat raspuštanja Skupštine, posle čega je Vlada u „tehničkom mandatu“, tj. kako se to na drugim mestima u Ustavu i zakonima navodi – ona je „Vlada kojoj je prestao mandat“. Odlika ovakve Vlade jeste da kao i raspušteni parlament obavlja neodložne poslove. Takve poslove dakle posle raspuštanja Narodne skupštine obavljaju *raspuštena Narodna skupština koja je i dalje u mandatu* i *Vlada kojoj je istekao mandat*. Šematski prikazano, to izgleda ovako:



Intencija jeste da ustavnopravni poredak konstantno zadržava integritet i da u svakom trenutku postoje Vlada i Narodna skupština koji su u stanju da odgovore na neodložne izazove. Poželjno je svakako da taj međuperiod traje (u idealnim okolnostima) što kraće. Odredbe o izboru narodnih poslanika i rokovi koji su

<sup>21</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 101. st. 1.

<sup>22</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 101. st. 6. Rešenje kojim će se parlament smatrati konstituisanim verifikacijom mandata 2/3 narodnih poslanika u literaturi je inače opravdano ocenjeno kao sporno. V.: Vlada Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd, 2010, 123.

propisani imaju jasan cilj da interregnum maksimalno skrate,<sup>23</sup> ali najviši pravni akt nedvosmisleno predviđa i mogućnost produženja mandata narodnih poslanika uprkos isteku perioda na koji je poslanik izabran (u slučaju da je, kao nedavno kod nas, došlo do probijanja rokova usled višestrukog ponavljanja izbora). Ustav takođe kaže: „Mandat narodnog poslanika počinje da teče danom potvrđivanja mandata u Narodnoj skupštini i traje četiri godine odnosno *do prestanka mandata narodnih poslanika tog saziva Narodne skupštine*“.<sup>24</sup> Korišćenje formulacije „odnosno do prestanka“, jasno govori da se misli na prestanak koji može biti pre, ali i posle vremena na koji je poslanik izabran.

Sumarno posmatrano, do zabune delom dolazi zbog nesrećnih formulacija našeg Ustava. Ranije pomenutoj jezičkoj zabuni (dva značenja reči „mandat“) treba dodati i neophodnost da se ne mešaju pojmovi raspuštene Skupštine i Skupštine kojoj je prestao mandat (takva Skupština više ne postoji), a takođe ni pojmove Narodne skupštine kojoj je prestao mandat i Vlade kojoj je prestao mandat – iako se koriste isti izrazi („prestao mandat“), status i ovlašćenja su im bitno različiti. Narodna skupština kojoj je istakao mandat praktično više ne postoji (konstituisana je nova), a njeni poslanici zadržavaju samo određena prava, poput pristupa arhivu, biblioteci, svečanostima i sl.<sup>25</sup> S druge strane, Vlada kojoj je prestao mandat i dalje je operativna, doduše u smanjenom kapacitetu, i služi da se premosti period do izbora nove Vlade od strane novog saziva Narodne skupštine (čl. 128. st. 4). Posredi je primer još jednog stilski/tehnički lošeg rešenja, kakvima naš Ustav nažalost obiluje. Ovakvih zabuna u prethodnom Ustavu iz 1990. godine nije bilo.

Dakle, dok traje mandat narodnih poslanika (a on traje do konstituisanja novog parlamenta), kao i posle konstituisanja novog saziva a do izbora nove Vlade, i dalje postoji „stara“ Vlada koju je prethodni saziv parlamenta izglasao („Vlada kojoj je prestao mandat“). Doslovnim tumačenjem, sve do izbora nove Vlade, članovi prethodne Vlade ostaju upravo to – članovi Vlade, te se ne smeju prihvatiti funkcije narodnog poslanika, u skladu sa opštim odredbama o inkompatibilitetu, koje su citirane na početku teksta. Ukoliko do ovakve konfuzije dođe, mora se napustiti jedna od funkcija (jer je takvo stanje, doslovno posmatrano, neustavno), što je premijerka Republike Srbije Ana Brnabić u konkretnom slučaju posle dan i po i učinila. Takvim postupkom bilo je izvesno da premijerka u slučaju da ne bude u novoj Vladi ili na nekoj drugoj funkciji neće moći da bude poslanica u Narodnoj skupštini, iako joj je po izbornim rezultatima pripadao mandat. Politički razvoj

---

<sup>23</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 101.

<sup>24</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 102. st. 1.

<sup>25</sup> Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 46.

situacije pokazao je da do ove situacije nije došlo (Ana Brnabić je dobila mandat za sastavljanje nove Vlade), ali je do nje svakako moglo doći.

Konačno, u stručnoj i široj javnosti ovim povodom pokrenuto je još jedno pitanje, na koje je pak znatno lakše dati odgovor: Da li je aktom verifikacije poslaničkog mandata premijerka Brnabić ostala bez funkcije premijera, jer se u Zakonu o narodnoj skupštini navodi da: „narodnom poslaniku prestaje funkcija koja je nespojiva sa poslaničkom funkcijom na dan potvrđivanja poslaničkog mandata“<sup>26</sup>?

Ustav taksativno navodi razloge zbog kojih članu Vlade prestaje mandat: „konstatovanjem ostavke, izglasavanjem nepoverenja u Narodnoj skupštini i razrešenjem od strane Narodne skupštine, na predlog predsednika Vlade“.<sup>27</sup> Ova odredba je zatvorena, tj. ona ne ostavlja mogućnost da se zakonom u ovom smislu uvede dodatni uslovi, a kako je Ustav Srbije najviši pravni akt u našoj zemlji (akt čija je pravna snaga veća od bilo kog zakona), jasno je da mesta za primenu čl. 39 Zakona o narodnoj skupštini nema.

#### PROBLEM BEZ USTAVNOG ODGOVORA?

Prethodna analiza ustavnopravnog okvira pošla je od doslovnog tumačenja slova Ustava. No, ukoliko bi se ova logika sledila do kraja, došlo bi se do ustavnopravno sasvim neprihvatljivih situacija. Na primer, u slučaju postojanja inkompatibiliteta između funkcije predsednika tehničke Vlade i mesta u Narodnoj skupštini, logički bi se moglo zaključiti da predsednik tehničke vlade koji se nađe u ovakvoj situaciji ne treba da verifikuje svoj mandat, već da treba da čeka da vidi da li će mu biti ponuđeno neko mesto s kojim „postoji“ inkompatibilitet, pa tek onda da se odluči. Na taj način bi inkompatibilitet bio otklonjen, a problem samo prividno rešen, jer bi onda bila zamisliva situacija u kojoj bi formiranje nove Vlade bilo otežano ili čak onemogućeno, ako su se na izbornoj listi (sami ili sa koalicionim partnerima) koja može da ostvari tesnu većinu za formiranje vlade našli i „bivši“ ministri – članovi tehničke Vlade. Takvi poslanici mogli bi da čekaju da vide da li će nešto „dobiti“ (a radi izbegavanja tobožnjeg inkompatibiliteta), čime bi došlo do paradoksa: bilo bi otežano, teorijski možda čak i onemogućeno formiranje nove vlade, jer neverifikovani poslanici – ministri tehničke Vlade čekaju da vide da li će u toj vladi za sebe naći mesta.

Već na prvi pogled je jasno da je ovako nešto nelogično i u suprotnosti sa samom idejom parlamenta i (polu)predstavničke demokratije. Poslanički mandat je dobijen od naroda, osvojen na izborima i predstavlja deo suvereniteta građana

---

<sup>26</sup> Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 39. st. 2.

<sup>27</sup> Ustav Republike Srbije, čl. 128. st. 6.



koji oni prenose svojim političkim predstavnicima. U demokratskoj državi polune-posredne demokratije čin dodele mandata ne bi smeo biti predmet stranačko-političkih igara, koje nikada ne treba da stoje ispred volje naroda.

Ukoliko se ova gruba, doslovna logika dalje sledi, takođe dolazi do toga da se faktički stvara teorijski koncept, koji podrazumeva da se politički dogovori odigravaju zakulisno, tj. da se unapred zna ko će koju poziciju dobiti, a da parlamentarne procedure predstavljaju samo procesnu formalnost. To bi bilo jedino opravdanje zašto do pomenutog paradoksa ne može doći, te zašto čekanjem ishoda pregovora ne bi bilo dovedeno u pitanje funkcionisanje najvišeg predstavničkog tela i formiranje Vlade. No, čak i ukoliko se u realnosti neretko suštinski pregovori u našoj zemlji, ali i u mnogo razvijenijim zemljama, odigravaju izvan institucija (preko kojih se ti dogovori kasnije samo realizuju), nikako ne bi bilo poželjno stvarati sistem, ili ga tumačiti na način da se to podrazumeva i ohrabruje.

Suštinska ideja inkompatibiliteta jeste ona u skladu sa osnovnim postulatima parlamentarizma. U ovom slučaju to bi značilo da premijer vlade koju je izabrala jedna parlamentarna većina ne može istovremeno bio deo tog saziva parlamenta (jer Srbija poznaje tzv. neposlaničku vladu) iz kog je vlada proistekla. Dakle, inkompatibilitet postoji prosto radi sprečavanja sukoba interesa do koga bi moglo doći da njega nema („kontrolisani koji je istovremeno i kontrolor“). U konkretnom slučaju stvara se zabuna jer saziv Narodne skupštine koji je izabrao premijerku na to mesto više ne postoji, već postoji novi saziv parlamenta, koji tek treba da izabere vladu (koja će mu odgovarati i sa kojom će nesumnjivo postojati inkompatibilitet funkcija – člana vlade i narodnog poslanika). Inkompatibilitet stoga, teorijski posmatrano, postoji između funkcije predsednika Vlade i mesta u starom sazivu Narodne skupštine – onom kome je ta Vlada bila odgovorna. Drugačije tumačenje znači distorziju osnovnih postulata parlamentarizma, a posredno predstavlja i ugrožavanje osnovnih ljudskih prava – i to prava prve generacije – političkih prava. Do takvog kršenja pasivnog biračkog prava došlo bi u slučaju da je anticipacijom postojanja inkompatibiliteta neka osoba (u ovom slučaju premijerka) odlučila da se uopšte ne kandiduje na parlamentarnim izborima. U sistemu koji polazi od toga da se politički dogovori u razumnoj meri odigravaju izvan institucija, ali najvećim delom u samim institucijama, ovakav postupak (koji bi bio iznuđen) predstavljao bi povredu političkog prava.

## ZAKLJUČAK

Činjenica da doslovno čitanje ustavnopravnog okvira vodi zaključku da između funkcije predsednika ili člana *tehničke* Vlade i funkcije narodnog poslanika u *novom* sazivu Narodne skupštine postoji inkompatibilitet ukazuje na to da je

i u ovom aspektu naš Ustav manjkav. Osnovni teorijski postulati parlamentarnog prava pak ukazuju na to da takav zaključak nije ispravan te da predstavlja ozbiljnu distorziju predviđenog teorijskog modela, a njegov nesklad sa odredbama važećeg Ustava samo vodi zaključku da prikom sledeće revizije Ustava i o ovome treba voditi računa. Ustavnopravna rešenja imaju najveću važnost u jednom pravnom poretku, jer hijerarhijski determinišu čitav sistem. Ona stoga moraju pravnotehnički biti perfektna, nedvosmislena, sistematična i razumljiva, te moraju uvek promovisati tri osnovne vrednosti savremenog ustavnog prava: zaštitu ustavnosti, ideju narodne suverenosti i ljudska prava.<sup>28</sup> Ustavna regulativa problema o kome je u ovom radu bilo reči vodi ugrožavanju kako narodne suverenosti, tako i ljudskih (političkih) prava, te paradoksu iznuđene neustavnosti – lice koje se u toj situaciji nađe pred sobom nema na raspolaganju rešenje koje će biti ustavno, a da pritom ne ograničava njegova sopstvena prava (što takođe predstavlja povredu Ustava). Ustav Srbije iz 2006. godine od svog nastanka pokazuje niz svojih slabosti u različitim domenima. U tekstu mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu iz 2006. godine konstatuje se da je „tekst pripremljen veoma brzo“, te da je „mala grupa partijskih vođa i eksperata pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvrđivanja kompromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke“.<sup>29</sup> Ustavni amandmani iz tekuće godine predstavljali su pokušaj da se barem u domenu pravosuđa situacija koliko toliko popravi, ali je jasno da potreba za revizijom čitavog Ustava Srbije postoji.

Dr. MIROSLAV ĐORĐEVIĆ  
Research Fellow, Institute of Comparative Law  
Belgrade

#### VERIFICATION OF THE MP'S MANDATE AND THE SO CALLED “TECHNICAL GOVERNMENT” – UNAVOIDABLE UNCONSTITUTIONALITY?

##### Summary

During the constitution of the new convocation of the National Assembly, on August 1, the Prime Minister of the (so-called “technical”) Government of the Republic of Serbia, Ana Brnabić, verified her parliamentary mandate, thereby causing a series of controversies about the constitutionality of such an act. Just one day later, on the evening of August 2, she resigned from the post of MP. The dilemma remains whether the prime minister violated the Constitution of Serbia with this act, as well

---

<sup>28</sup> M. Đorđević (2020), op. cit., 16.

<sup>29</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema*, 2010, tač. 7.

as whether there may be some further consequences. May the Prime Minister of the so-called technical Government of the Republic of Serbia, in accordance with the current constitutional framework, accept the MP function, considering the fact that the government whose PM he or she was expired? If there is a violation of the Constitution in this sense, what does it entail and are maybe the basic political human rights (the right to be elected) violated by such a restriction (if it really exists)? A shorter constitutional analysis offers answers to these questions. A literal reading of the constitutional provisions leads to a conclusion that the present constitutional framework is not in accordance with the basic postulates of parliamentarism. The analysis of all the possible scenarios shows that there is a paradox of forced unconstitutionality in this case, and that the relevant provisions should therefore be changed in the future.

*Key words:* technical government, mandate verification, prime minister, Republic of Serbia, Constitution

### *Literatura*

- Albert R., „Presidential values in parliamentary democracies“, *International Journal of Constitutional Law*, No. 2, 2010.
- Đorđević M., „Neki nomotehnički propusti regulative predsednika Republike u Ustavu Srbije“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, 2020.
- Đorđević M., *Suspenzivni veto predsednika republike* (doktorska disertacija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu), Beograd, 2020.
- Marković R., „Ne daj se, ne daj, demokratijo“, *Sa ustavne osmatračnice*, Beograd, 2017.
- Marković R., „Ka budućem Ustavu Srbije“, *Srpska politička misao*, posebno izdanje, 2017.
- Marković R., „Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled“, *Anali*, br. 2, 2006.
- Marković R., *Ustavno pravo*, Beograd, 2014.
- Nikolić P., „Institucija predsednika Republike i promašaji i nedorečenosti Ustava Republike Srbije od 1990“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 2–3, 1991.
- Petrov V., *Parlamentarno pravo*, Beograd, 2010.
- Stojanović D., *Ustavno pravo*, Niš, 2006.

ORIGINALAN NAUČNI RAD