

Др Слободан П. Орловић*

УСТАВ СРБИЈЕ И ПРАВА ОПОЗИЦИЈЕ

Политичка опозиција организована, пре свега, путем политичких странака услов је постојања демократског политичког система. Посебну пажњу треба обратити на гарантовање њеног положаја у државама у којима је обновљено или тек започето вишестраначје. Та гаранција значи да се правима и правним механизмима штити положај опозиционих политичких странака и омогућавају једнак правни третман и стварна равноправност са странкама на власти. То подразумева уставна, законска и подзаконска права и поступке путем којих делује опозиција.

У Републици Србији је управо наведеним редоследом прописа изграђен уставноправни положај опозиције. Опозиционе политичке странке имају равноправан правни статус и, сходно томе, могућност да критикују, контролишу и замене власт на изборима. Ипак, реално низак ниво политичке културе, недостатак доследне политичке идеологије, спремност на сваковрсне коалиције, инфериорност у недовољно развијеном јавном мњењу чине да политичка опозиција има нешто лошији стварни положај у односу на власт.

Кључне речи: *Политичке странке. – Опозиција. – Устав Србије. – Парламент. – Заштита мањине.*

1. УОПШТЕ О ОПОЗИЦИЈИ

Опозиција (лат. *opposition* – супротност, супротстављеност) веома је широк појам и као такав неподесан за једноставно и свеобухватно дефинисање. Предмет овог рада је *опозиција у ужем значењу*, као политичка и, још уже, институционализована и страначка опозиција.¹ Политичка, односно страначка опозиција важан је

* Аутор је ванредни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, sorlovic@pf.uns.ac.rs

¹ „Успон јавног мњења у XVIII и ширење представничке основе парламента изборним реформама у прошлом веку (XIX век – нап. С. О.) подстакло је појаву

предмет интересовања уставног права. Ређе је садржина устава, већ се њен уставноправни положај изводи из права којима политичка мањина може да се користи – различити предлози и иницијативе. Примери изричитог конституционализовања (уношења у устав) опозиције су Малта, где се опширно говори о лидеру опозиције кога поставља председник Републике, и Португал, где се у Уставу уређују права политичке мањине и странка опозиције и где постоји посебан закон о опозицији. У Уставу Француске се, на пример, помињу политичке групе.² Устави иначе нису монолитни када је у питању конституционализовање одредаба којима се начелно уређује положај политичких странака и признаје њихова улога у уставном поретку, већ иду од прећуткивања до истицања значаја политичких странака.³

Под политичком опозицијом подразумевамо чиниоце који имају и изражавају политичке ставове, а нису на власти. То су у првом реду опозиционе политичке странке и друге организације и удружења, све до појединаца који, макар и повремено, политички делују. Та мишљења су другачија од оних које има владајућа странка (странке), како у појединим, тако и у општим питањима. Она се испољавају у форми критике конкретне радње коју власт обавља, па све до идеолошке критике политичког система: на пример, нуђењем

институционализоване опозиције и организованих политичких партија у енглеском парламенту у прошлом веку.“ – Vojislav Koštunica, *Institucionalizovana opozicija u političkom sistemu kapitalizma*, doktorska disertacija, Beograd 1974, 75. Опозиција у институционализованом облику делује кроз политичке странке. Она је легитимна и једна од најважнијих институција политичког система капитализма која располаже правом изражавања политичког мишљења, организовања, удруживања. Вид. *ibid.*, 18–22, 340.

² Устав Републике Малте од 1954, чл. 90, <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>, 17. новембар 2016; Устав Републике Португала од 1976, чл. 114, https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf; Устав Француске Републике од 1958. чл. 51–1, <http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000.html>.

³ Тако се разликују три групе устава: мањинска група устава који не садрже одредбе о политичким странкама, али имају развијено законодавство о њиховом раду и финансирању (неписани устав Уједињеног Краљевства, Устав Краљевине Данске од 1953, Устав Републике Исланд од 1944, Устав Републике Ирске од 1937, Устав Краљевине Белгије од 1831. (1994), Устав Краљевине Холандије од 1815. (1983); другу групу чине устави који прећутно признају постојање политичких странака (Устав Републике Финске од 2000, Устав Краљевине Шведске – некодификован, Устав Краљевине Норвешке од 1814) и устави који то чине изричито (Устав Републике Словеније од 1991, устави Чешке Републике, Републике Словачке, Литванске Републике, Републике Естоније од 1992); трећа група су устави који изричито признају значајну улогу политичким странкама (Основни закон СР Немачке од 1949, Устав Републике Италије од 1947, Устав Француске Републике од 1958, Устав Краљевине Шпаније од 1978, Устав Мађарске од 2011, Устав Републике Пољске од 1997, Устав Краљевине Португала од 1976, Устав Швајцарске Конфедерације од 1999). – Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд 2014, 163–164. Текстовете устава вид. <http://www.servat.unibe.ch/icl/>, 20. новембар 2016.

алтернативног система капитализму. Конкретна опозициона критика је уједно – уколико је утемељена и конструктивна – предлог решења одређеног проблема, али другачији од решења које даје власт. Отуда је по опозицију пожељно да критика садржи предлоге јер се тако у јавном мњењу ствара слика о корисности и знању опозиције.⁴ Уз то, на тај начин она показује спремност да у сваком моменту замени владајућу странку. Мада и сама негативна критика, без конкретног предлога, представља алтернативу ономе што власт (влада) ради јер ћутање опозиције може бити врста одобравања (ако се не критикују законске одредбе, значи да је закон ваљан и да га не треба мењати). Та критика, односно право организоване опозиције да апелује на гласање против владе на изборима и у парламенту, један је од камена темељаца у развоју демократских институција.⁵

Политичкој опозицији у демократским државама су заједнички правно признање и заштита. Остале карактеристике положаја опозиције зависе од типа политичког система⁶ и многих других друштвених услова: политичке традиције, културе, бројности политичких странака, величине и богатства државе. Ипак, суштина и смисао опозиције су у самој идеји, а не у конкретним облицима и примерима опозиције. Та идеја је право на јавну критику власти и на „мирне облике утицања и убеђивања носилаца власти и јавног мњења у исправног алтернативних програма и политике“.⁷

У правним прописима постоје *норме које се тичу положаја опозиције*.⁸ Налазимо их у уставу, законима и подзаконским актима.

⁴ Енглески кабинетски систем, тврдио је Бецхот (*Bagehot*), образује нацију (за разлику од председничког). Опозиција „њеног Височанства, и због таквог ‘званичног’ положаја, труди се да критикује владу аргументовано, на нивоу. Парламентарна расправа је висока дебатна позорница у којој учествују еминентни државници, а расправа о разним политичким комбинацијама је најбољи начин за покретање, оживљавање и образовање народа. Овај систем ствара људе жељне говора и даје им прилику да говоре. – Walter Bagehot, *The English Constitution*, London 1963, 17.

⁵ Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies* (ed. R. A. Dahl), London 1966, XIII.

⁶ Тако се положај политичке опозиције разликује у: систему парламентарно оријентисане опозиције која нема право вета нити делимично учествује у вршењу власти (Уједињено Краљевство), систему парламентарно оријентисане опозиције која има снажно право вета и делимично учествује у вршењу власти (Немачка), парламентарно-председничком моделу политичке опозиције (Француска), моделу политичке опозиције у подели власти (САД), моделу опозиције у непосредној демократији (Швајцарска). – Ludger Helms, „Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies“, *Government and Opposition*, 39, 1/2004, 25,

⁷ V. Koštunica, 342.

⁸ Те норме се према субјектима могу поделити у четири групе: права појединачних посланика (да гласа, расправља, пита, иницира, предлаже), права

Оне су у одређеном материјалном или процесном праву (механизму) које има опозиција – право на организовање и удруживање, на учешће у изборима, покретање поступка смене владе, претходна оцена уставности закона, све до техничких правила у подзаконским прописима о изборима којима се прокламована права конкретно реализују – на пример, број представника опозиције у изборним телима. Питање изборног система – већински или пропорционални, такође се доводило у везу са правом и заштитом опозиције. У том смислу, фаворизован је пропорционални систем у односу на већински јер тачније, а тиме и поштеније, омогућава да опозиционе странке имају своје представнике у парламенту, сходно добијеним гласовима. Али, колико год да је тачно математички представљена у парламенту, то је за опозицију недовољно јер парламент одлучује већином. „И зато би могло изгледати скоро равнодушно да ли је нека мањина заступљена више или мање ако напослетку ипак побеђује воља већине. Међутим, ако не правно, ипак је психолошки од највећег значаја да је мањина заступљена поред већине и да је заступљена што снажније. То не може оспорити нико ко води рачуна о значајном утицају који од неке снажне мањине зрачи на одлуке већине. Што је постојанија критика, што је свеснија циља опозиција која полази од мањине, то одлуке већине више добијају карактер *компромиса*. А управо компромис карактерише политику демократије.“⁹

Теорија и право у савременим политичким системима у великој већини признају улогу опозиције.¹⁰ Она је нужна јер једна политич-

политичких партија и њихових парламентарних група (као и код посланика, уз председавање и учешће у одборима, руководству парламента, дуже време за расправу), права квалификоване политичке мањине (једна трећина посланика у Норвешкој или једна четвртина у Немачкој може да иницира истраге против владе) и карактеристике опозиције које граде њен укупан статус (колико политичка мањина има права, да ли је опозиција уставна категорија и др.). – European Commission for Democracy through Law (Венецијанска комисија), *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament* (by A. Nussberger, E. Özbudun, F. Sejersted), Study no. 497/2008, 12–19, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e), 17. новембар 2016. године.

⁹ Ханс Келзен (*Kelsen*), *О суштини и вредности демократије* (прев. Д. Н. Баста), Београд 2005, 22. Беџот на основу понашања два највећа политичка оратора раније Енглеске (XVII, XIX век), лорда Бруема (*Brougham*, виговац) и лорда Болингброка (*Bolingbroke*, торијевац), даје слику стварног домета критике у Парламенту. Лорд Болингброк је вероватно знао шта је радио; био је постојана опозиција већини у Дому Комуна; желео је да их напада по најважнијим питањима. Али лорд Бруем није знао; предлагао је амандмане чије би усвајање елиминисало основно правило које парламентарну владу чини могућом – правило већине. – W. Vagehot, 124.

¹⁰ „У сваком друштву које је слободно и које доноси одлуке морају постојати (...) опозиционе странке (...).“ – William H. Riker, *Democracy in the United States*, New York 1953, према: Stjepan Pulišelić, *Političke странке као фактор савременог политичког система*, Zagreb 1971, 332.

ка странка није, нити може бити, исто што и држава у политичком смислу. Политичка партија (странка) не заступа све него некога, део друштва (енг. *part* – део). Отуда је природно да у држави постоји више странака (трипартизам, квадрипартизам, полипартизам), а најмање две. Једна политичка странка у режиму политичких слобода не може да окупи и сажме све интересе и идеје. То значи да је једностраначки (монопартијски) систем противречан самом појму „партија“ (странка) који подразумева парцијалност.¹¹ Иако су постојали монопартијски режими, а неке државе их имају и данас, њихов стварни разлог (ка-уза) јесте контрола мишљења, а не демократско сукобљавање различитих ставова. Једностраначје је ограничење политичких права које се прикрива иза парола или идеологије. Тако су противници странака у времену Француске буржоаске револуције (1789–1799, Робеспјер, Сен Жист, јакобинци) сматрали да је читав народ једна странка и да је сама нација против постојања других, непотребних странака које би је делиле и подривале.¹² Једностраначки систем је касније наметнут и прихваћен у болшевичкој Русији (1922), а данас постоји, између осталог, у Кини. Он прокламује колективне политичке слободе, што значи и слободу политичког удруживања, чега у реалности нема.¹³

2. ОПОЗИЦИЈА У УСТАВУ СРБИЈЕ

Већ на почетку Устава Републике Србије од 2006. (чл. 2) говори се о томе да „сувереност потиче од грађана који је врше (...) и преко својих слободно изабраних представника“. Ти представници су, захваљујући каснијим уставним одредбама и изборном систему, изабрани и из редова опозиционих политичких странака. То значи да и опозициони народни посланици заступају и остварују суверену власт која је у рукама грађана Србије. Оно што Устав даље уређује а тиче се спутавања (забране) могућности да се одузме или ограничи сувереност грађанима односи се и на опозиционе политичке странке. Тако, ни опозициона „политичка организација (...) не може

¹¹ Јединствена партија (фр. *le parti unique*) представља контрадикцију сама по себи. Само постојање барем једне супарничке групе чини политичку странку реалном. – Sigmund Neumann, *Party Government*, New York, према: S. Пулишећ, 92.

¹² Као чиниоце друштвених подела политичке странке су критиковали и Русо, Хегел, Бентам, Мил, Гизо, Вашингтон, Медисон. – Радомир Д. Лукић, *Политичке странке*, Београд 1995, 243.

¹³ Једностраначки систем се покушавао везати и за друштвену (политичку) хомогеност. Тако је друштво са две странке хомогеније од оних у којем их има више од две. Отуда би друштво са само једном странком било најхомогеније јер у њему нестају друштвене класе уопште. – Вид. *ibid.*, 178–179.

присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана“ (чл. 2, ст. 2).¹⁴

У првом делу Устава посебан члан је посвећен политичким странкама (чл. 5). У њему се „јемчи и признаје“ улога странака у „демократском обликовању воље грађана“. То обликовање би могло да значи да Устав признаје све политичке странке које се залажу за демократско уређење и пропагирају грађанима вредности таквог поретка. Опозициона политичка странка која би тежила недемократском (ауторитативном, тоталитарном) поретку била би „непризната“ од Устава. То је и прво ограничење уставне одредбе да је „оснивање политичких странака слободно“ (чл. 5, ст. 2).

Друго ограничење налазимо у наредном ставу који се тиче недопуштености „деловања“ политичких странака. То се односи на политичке странке које делују са циљем „насилног рушења уставног поретка“ – природно, то могу бити само опозиционе странке; „кршења зајемчених људских или мањинских права или изазивања расне, националне или верске мржње“ – то се тиче и опозиционих и странака на власти. Устав се овде усредсређује на само деловање, праксу, рад, а не на питање да ли се политичке странке које имају такве циљеве могу формално основати, регистровати. С обзиром на то да је реч о страначком „деловању“, то уставно ограничење би обухватило и неинституционализоване (нерегистриоване) опозиционе странке, удружења, покрете. Последњи (четврти) став тог члана односи се, пак, само на владајућу странку (странку), којој је забрањено, односно која не може „непосредно вршити власт, нити је потчинити себи“. Забрана се, у ствари, тиче успостављања паралелне страначке структуре која би била пандан организацији власти заснованој на Уставу и као таква практично супституисала (заменила) органе, преваходно, извршне власти.¹⁵

2.1. Уставна права и политичке странке

Најважнија људска права и слободе које се тичу политичких странака су слобода удруживања и изборно право (чл. 55 и 52 Устава). Слобода удруживања односи се на право оснивања и политичких странака и других удружења, струковних, синдикалних. Оснивање

¹⁴ Од новијих устава сличну одредбу садржи Устав Мађарске од 2011 (чл. VIII), доступно на: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf, 20. новембар 2016. године.

¹⁵ То је ситуација у којој би се одлуке о државној политици стварно доносиле у политичкој странци (на њеној адреси, од њених органа), а не у влади. Али, за разлику од „недопуштеног деловања“ из чл. 5, ст. 3 Устава, то „преузимање“ власти није разлог да Уставни суд забрани рад политичке странке (вид. Закон о политичким странкама, чл. 37, *Службени гласник РС*, бр. 36/09 и 61/15 – одлука УС).

политичких странака је слободно, „без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган (...).“¹⁶ Забрањено је постојање „тајних и паравојних удружења“. Та забрана се тиче њиховог рада, а не званичног оснивања јер нешто што је тајно не може бити истовремено и јавно, односно регистровано. Ни нижим прописима није прецизирано које би организације биле забрањене због тајног рада (конспиративна завереничка друштва)¹⁷, док је појам „паравојног“, дакле наоружаног удружења ипак донекле прецизиран законом.¹⁸ Логично је да ако би, замислимо у ограниченом трајању, постојала тајна и паравојна удружења или политичке странке, они би могли бити само опозициони.¹⁹ И следећа норма чл. 55 (ст. 4) тиче се, превасходно, опозиције: „Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка (...).“ Владајућа странка, и ако би рушила поредак, не би то чинила насилно (силом против себе саме), већ променом устава или проширењем и узурпацијом овлашћења. Наставак тог разлога забране може се тичати и владајуће политичке странке: „кршење зајемчених људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње“. Коначно, у складу са начелом поделе власти, Устав не даје слободу политичког удруживања свим пунолетним држављанима, већ искључује припаднике неких грана власти и професија: судије, јавне тужиоце, судије Уставног суда (одлучују о забрани рада политичке странке, чл. 167), припаднике војске и полиције и заштитника грађана. Тиме се штити начело поделе власти, избегава сукоб интереса и злоупотреба моћи.

¹⁶ Значи да нема могућности да надлежни орган дискреционо одлучује (одобриће или не) ако су испуњени прописани услови за оснивање политичке странке. Ипак, формалан услов од 10.000 оверених потписа бирача потребних за оснивање политичке странке (за политичке странке националних мањина потребно је 1.000 потписа) стварно сужава слободно оснивање странака, речима Устава: оснивање „без претходног одобрења“.

¹⁷ Да ли се то односи само на политичке тајне организације чији је циљ борба за власт или и на друга удружења чији је рад (бар у једном делу) конспиративан – масонска братства, на пример, чији циљ није, бар не у првом реду, освајање власти.

¹⁸ Због монопола силе који ужива држава, било какве друге организације не би могле бити наоружане осим ако то држава дозволи. Тако је са разним агенцијама (правним лицима и предузетницима) које се региструју и пружају услуге физичког и техничког обезбеђења (Закон о физичком и техничком обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13 и 42/15), а опремљене су оружјем.

¹⁹ Радомир Лукић говори о „оружаним организацијама“ које су створене од опозиционих политичких странака, а не о самим паравојним странкама. Циљ тих организација је оружана заштита странке од власти и од других странака или оружана борба ради свргавања власти. Међутим, после доласка странке на власт она улази у сукоб са својом оружаном организацијом (пример „јурисних одреда“ у Хитлеровој странци). – Р. Д. Лукић, 86–87.

Изборно право је предуслов без кога уопште не могу постојати политичке странке у демократском режиму. Цео политички систем представничке (посредне) демократије заснован је на изборима народних представника у парламент, а политичке странке су његов неизоставни део.

Нека друга људска права и слободе су у посредној вези са правом на политичко организовање, било као услов приликом оснивања политичке странке, било као право које омогућује њен живот. У прву групу ушло би право на правну личност (Устав, чл. 37) које подразумева да оснивач и члан странке може бити само пунолетно и пословно способно лице. Овде спада и право на држављанство (чл. 38) које је такође услов за оснивача и члана странке јер странци немају политичка права. Уставне предуслове за деловање како чланства, тако и саме странке као политичког субјекта, налазимо у слободама: кретања, мишљења са изражавањем мишљења и медија (штампе) (чл. 39, 46 и 50). Слобода штампе се убраја у основне политичке слободе, чак јој се даје водеће место за остварење осталих политичких права. Не треба посебно образлагати нужност слободе кретања и изражавања мишљења за свеобухватно страначко деловање јер су то и предуслови слободног и демократског поретка.

У посредној вези са страначким чланством и активностима су још нека уставна права. Ту се могу убројати: слобода окупљања (чл. 54) као начин јавног политичког деловања путем митинга, протеста, организованих шетњи; право на учешће у управљању јавним пословима (чл. 53) – то право се у пракси, према неписаном правилу, свело само на чланове странака које су на власти. Затим, ту је право на имовину – политичке странке као правна лица имају право својине и друга имовинска права (чл. 58) у складу са законом, што им омогућава или олакшава политички рад, поготово када су у опозицији.²⁰

Сва поменута Уставом прописана начела и права гаранција су постојања политичких странака и омогућавају рад и странака на власти и оних у опозицији. Међу њима ипак треба издвојити слободу штампе, без које опозиција, а и целокупан систем, тешко да би опстали.²¹ Осим тога, у Уставу налазимо и права која стају у заштиту парламентарних опозиционих странака омогућавајући им да, користећи се институцијама система, првенствено правним механизмима, утичу на власт и јавно мњење.

²⁰ Странке се и финансирају из јавних прихода, како за редован рад (само парламентарне) тако и у изборној кампањи (све које учествују на изборима). Вид. Закон о финансирању политичких активности, чл. 16, 17 и 22, *Службени гласник РС*, бр. 43/11 и 123/14.

²¹ Забрана ограничења слободе штампе (*abridging ... of the press*) нашла је место и у Првом амандману Устава САД од 1787, https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc_50.pdf, 18. новембар 2016. године.

2.2. Правни механизми остваривања права опозиције

Један од механизма остваривања права опозиције је начин одлучивања Народне скупштине у законодавном поступку. Пре свега, закони се доносе одлучивањем у пленуму и то, по правилу, „већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика“ (Устав, чл. 105). Минимално избројано, то су 64 народна посланика. Формално гледано, то је могућност да чак и посланици опозиционих политичких странака могу да изгласају неки (свој) предлог закона, уколико се догоди да на седници не буде довољно посланика владајућих странака. То је ипак нереално и спадало би у крајњу незаинтересованост владе за доношење закона, што би наговестило и њен крај. Због тога, опозиционе странке треба да се усредсреде на права из ранијих фаза законодавног поступка. Сваки народни посланик има право законодавне иницијативе (предлагања закона) и право на подношење амандмана на предлог закона. Теоријски је замисливо да опозиција поднесе велики број законских предлога и још већи број амандмана и тим видом политичке борбе кочи власт и скреће пажњу јавности.²²

Право опозиције у поступку доношења закона јесте и право на расправљање у скупштинским одборима и на пленарној седници. Ту материју не налазимо у Уставу већ је уређена скупштинским пословником. Исто је и са правом да се формира посланичка група, као „посебна организациона целина и важан центар моћи“,²³ која има више процесних права (време за расправу и др.) него сам народни посланик. Поставља се питање оправданости концепта према којем су права посланика подређена посланичкој групи, с обзиром на то да „слободно изабрани представници“ врше од грађана пренету им сувереност (дакле, сваки појединачни посланик), а да Устав посланичке групе и не познаје.²⁴ Ипак, рад у самој Скупштини заснива се

²² „Опструкције има онда, кад мањина с планом одуговлачи све оне послове који претходе скупштинском решењу, а нарочито претрес (...). Опструкција се врши на разне начине: изостајањем са седница да би парламент остао без потребног броја чланова за решавање, држањем сувише дугих говора (то је класично средство опструкције: има примера да су се поједини говори продужавали кроз неколико седница, подношењем излишних предлога о изменама и допунама (...)) (на пример кад се, као што је у пракси бивало, само код једног члана једног законодавног предлога поднесе око стотину разних предлога о изменама и допунама) (...).“ – Слободан Јовановић, *Држава*, Београд 1990, 341–342. На пример, у Француској је на поједине законе 1983. и 1984. године подношено преко 2.000 амандмана (2.204 на Закон о високом образовању, 2.598 на Закон о штампи) па је влада, да би се изашло из блокаде, постављала питање свог поверења и неизгласано неповерење (у року од 72 сата) значило је и усвајање закона. – Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш 2011, 148.

²³ Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2015, 269.

²⁴ Индивидуална права посланика сведена су у Уставу на право законодавне иницијативе и, по скупштинском пословнику, на право постављања посланичког

на теоријском ставу да је кохезија (јединство, повезаност) у парламентарним (посланичким) групама суштински елемент за политичку стабилност у парламентарним демократијама, за ефикасност владе и законодавства и за одговорност власти“.²⁵

Положај опозиције је чак заштићен обичајном нормом – оном која се примењује а нема је у закону нити у пословнику – када се, на пример, бирају потпредседници Народне скупштине, председници скупштинских одбора или шефови сталних делегација.²⁶

Уставно право које директно брани права и статус опозиције при доношењу закона је право на покретање поступка претходне оцене уставности закона. Тај поступак, додуше, не може да покрене маргинална или малобројна опозиција, али уколико сматра да треба да се заштити од политичког насиља парламентарне већине, опозиција ће се по овом питању ујединити и обратити Уставном суду. Како власт не би наметала политичкој мањини штетне или неуставне законе, „на захтев најмање једне трећине народних посланика (84 – нап. С. О.), Уставни суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона који је изгласан, а указом још није проглашен“ (Устав, чл. 169). Тим правом опозиција се није ни користила, могуће и због тога што би потврђивање уставности закона онемогућило његово накнадно оспоравање пред Уставним судом, када закон ступи на снагу, почне да се примењује и виде се његове стварне последице (Устав, чл. 169 ст. 4).²⁷ Рок за одлучивање дат Уставном суду веома

питања и ограничено учешће у расправи у законодавном поступку (највише три самостална посланика, свако до пет минута). Посланичка група, пак, предлаже члана скупштинских одбора и делегација, даје члана колегијума Скупштине и др. – Пословник Народне скупштине, чл. 97, 23 и 26, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8.372.html>, 18. новембар 2016.

²⁵ Guillermo Cordero, Xavier Coller, „Cohesion and Candidate Selection in Parliamentary Groups“, *Parliamentary Affairs* 68, 3/2015, 592. Јединство гласања у посланичкој групи, што је њена највећа снага, постиже се тројако: кохезивношћу (предлажу се страначки кадрови са сличним политичким ставовима), дисциплиновањем (систем награде и казне од вођства) и контролом дневног реда (да ли ће уопште бити на дневном реду оно што може да подели странку или коалицију). – John M. Carey, „Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting“, *American Journal of Political Science* 51, 1/2007, 93.

²⁶ Сам састав одбора и делегација сразмеран је политичком саставу Скупштине (Пословник Народне скупштине, чл. 23 и 26). У немачком Бундестагу одбори су места где у законодавном и уставотворном поступку политичка мањина може да покаже свој veto-потенцијал јер се ради према критеријумима договарања и сагласности, пре него у стилу „конрадикторности“ у односу влада–опозиција – који карактерише пленум. Вид. L. Helms, 30.

²⁷ Разлози некорисћења могу бити политички – разједињеност и слабост опозиције, неповерење у независност Уставног суда, чекање да се закон примени

је кратак – седам дана и није назначено од када почиње да се рачуна. Уколико Суд за то време не успе да одлучи, што се објективно може очекивати, и „закон буде проглашен пре доношења одлуке о уставности“, поступак прераста у „редовни поступак за оцену уставности закона“ (Устав, чл. 169, ст. 2). Ако је, пак, Уставни суд донео одлуку о неуставности закона у року од седам дана, она „ступа на снагу даном проглашења закона“ (Устав, чл. 269, ст. 3). То значи да ће председник Републике указом прогласити и неуставан закон који ће одмах престати да важи, цео или у делу, сходно објављеној одлуци Уставног суда.

У погледу статуса народних посланика, посебно је за оне из опозиције важно да уживају имунитетска права. Она их штите од кривичног гоњења за изнето мишљење и гласање. Посланик не може бити притворен или уопште гоњен за неко кривично дело без одобрења Скупштине (постоји и изузетак). Ипак, имунитетска заштита опозиционих посланика је релативизована тиме што о укидању имунитета одлучује скупштинска већина, дакле власт (Устав, чл. 103).²⁸ Такође, одредба закона којом је прецизирана уставна норма да мандат припада народном посланику а не политичкој странци (Устав, чл. 102, ст. 2) пре може да ослаби него да ојача опозицију.²⁹ Народни посланици, поготово из мањих опозиционих странака – чешће прилазе парламентарној већини него што је то обратно.³⁰

па да се покрене поступак накнадне оцене уставности закона (најмање 25 народних посланика) или, пак, правни – власт по већинском мишљењу парламентарне опозиције не доноси (или то чини ретко) неуставне законе.

²⁸ Случај хапшења опозиционог народног посланика Драгана Томића отворио је питање да ли имунитет штити посланика само од лишења слободе у форми притвора (одлучује суд) – „посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен (...) без одобрења Народне скупштине“ (Устав, чл. 103), или и од лишења слободе у форми „мере задржавања“ до 48 сати (одлучује јавно тужилаштво) и која, по Уставу, има другачији правни третман. Постоје различита мишљења, а и досадашња пракса је била различита. Вид. <http://www.politika.rs/scc/clanak/284805/Kad-poslaniku-pada-imunitet>, 21. новембар 2016; Владан Петров, Дарко Симовић, „Четири питања из новије уставне праксе у Републици Србији“, *Правна ријеч* 39/2014, 120–123.

²⁹ Циљ одредбе у чл. 102, ст. 2 Устава био је да политичка странка располаже посланичким мандатом – да буде у њеној власти, практично је празна норма. Она је таквом постала на основу одредбе чл. 88 Закона о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 35/00 и др.), којом је установљено „техничко“ правило да оставку на посланичку функцију може поднети само посланик лично. Опширније: Боса Ненадић, „О парламентарном мандату – пример Србије“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2008, 5–25.

³⁰ Од последњих избора 2016. године у Србији то важи пре свега за одборнике у скупштинама локалних самоуправа, од којих је већ преко 125 променило политички табор, претежно у смеру владајуће странке (СНС). Вид. <http://www.politika.rs/scc/clanak/367777/Preletaci-bez-odgovornosti>, 16. новембар 2016. Од народних посланика досад је троје напустило један опозициони посланички клуб (ДСС), а један посланик

Правни механизми у рукама народних посланика који постоје преваходно ради опозиције, а потом и јавности, тичу се парламентарне контроле владе (Устав, чл. 129 и 130). Интерпелацијом поднетом од најмање 50 народних посланика опозиција ће настојати да уздрма владу, да преконтролише њен рад и обавести јавно мњење о њеним грешкама, а све то на расправи која ће се одржати на пленарној седници Скупштине. Логично је да се интерпелацијом (никада) не користе посланици владајуће странке.³¹ Предлог за изгласавање неповерења Влади или њеном члану може поднети најмање 60 народних посланика. И то је уставноправни инструмент у рукама опозиционих политичких странака који има, мање-више, исту сврху као и интерпелација.³² Тај поступак, попут расправе поводом поднете интерпелације, може открити важну политичку чињеницу за коју се раније није знало – да је влада изгубила парламентарну већину и да ће неке друге политичке странке пробати да досегну ту већину. Код нас за изгласавање неповерења није потребно да буде оформљена нова скупштинска већина која ће изгласати следећу владу („конструктивно изгласавање неповерења“ као у Немачкој, Мађарској, Шпанији) већ неизгласавање поверења може довести и до ванредних избора. Ипак, пракса у Србији још увек није потврдила ту могућност, владе су у скупштини биране, али нису и разрешаване.

Посланичко питање је, такође, начин контроле рада владе и њеног члана које може да постави сваки народни посланик. Изворно је настало у британском Парламенту и проширило се на многа национална представничка тела.³³ Код нас и компаративно, та питања постављају и посланици владајуће политичке странке, за разлику од интерпелације и предлога за изгласавање неповерења влади.³⁴ Одго-

више није члан посланичког клуба странке из владајуће коалиције (СПС) и тренутно су независни посланици. „Посланички номади“ и „пребези“ постоје и у другим парламентима (од Уједињеног Краљевства до „нових демократија“ Хрватске, Црне Горе). Вид. Vladimir Goati, „Parlamentarizam i partijski sistem Srbije“, *Dileme i izazovi parlamentarizma* (ur. V. Pavlović, S. Orlović), Beograd 2007, 134–136.

³¹ Интерпелације су ретке, последња је поднета 2011. године. Вид. <http://www.pressonline.rs/info/politika/182557/u-parlamentu-drugi-put-interpelacija.html>, 18. новембар 2016.

³² За разлику од Устава од 1990. који није ни уређивао интерпелацију већ је то чинио пословник, Устав од 2006. је у том смислу напреднији од свог претходника. Са предлогом за изгласавање неповерења Влади ствари стоје другачије. По претходном Уставу за покретање тог поступка било је потребно само 20 народних посланика (чл. 93), па је то право опозицији било кудикамо доступније.

³³ Вид. Giuseppe Palumbo, „Question Time: Comparing and contrasting parliamentary questions in Britain, Italy and the EU“, *EUT Edizioni Università di Trieste* (ed. S. Ondelli), 2013, 44, Slaviša Orlović, „Nadležnosti parlamenta“, *Dileme i izazovi parlamentarizma*, 151–153.

³⁴ Разлика је и у томе што Устав не познаје посланичко питање, већ је оно поменуто и уређено Законом о Народној скупштини (чл. 56, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010) и Пословником Народне скупштине (чл. 204–216).

вори дати на та „пријатељска“ питања представљају неку врсту похвале владиној политици и служе њеном промовисању. С друге стране, оправдано је запитати се да ли и колико стварно чланови Владе одговарају на посланичка питања. Уместо да време постављања питања буде оштра критика рада извршне власти, оно се код нас просто пренебрегне (не одржи се седница)³⁵ или се претвори у своју супротност – самохвалу владе сопственим успесима. Таква пракса није друго до знак мањка политичке културе и непоштовања и писаних и неписаних права опозиције да контролише Владу. Сходно нивоу те културе у нас, процедуру постављања посланичких питања, као јединог реалног инструмента контроле рада владе, треба прилагодити нашим приликама и учинити је строжом.³⁶

Само су два места у Уставу где се директно помиње опозиција, додуше не тим именом. Реч је о истом поводу – почетку поступка избора Владе када председник Републике предлаже Скупштини кандидата за председника Владе, „пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа“ (Устав, чл. 112 и 127). Ти представници су заправо лидери политичких странака које су ушле у парламент и које, и на овај начин, имају право да учествују у поступку избора Владе.³⁷

Поље где опозиционе политичке странке имају уставну могућност да покрену али не и да одлуче у поступку, јесте разрешење шефа државе, доношење или промена Устава и подношење жалбе Уставном суду. Поступак разрешења председника Републике може да покрене најмање једна трећина народних посланика (Устав, чл. 118). То ће бити посланици опозиционих странака ако председник Републике припада истој политичкој опцији као и Влада. Међутим, у случају „кохабитације“, то јест ако је председник Републике изабран као кандидат опозиције, постоји могућност да ће посланици већине настојати да га опозову и, у случају одговарајућег мишљења Уставног суда и достигнуте двотрећинске већине у Скупштини, разреше.

³⁵ Вид. <http://www.istinomer.rs/ocena/3133/%C4%8Ce%C5%A1%C4%87e%20od%20svih%20prethodnih%20vlada%20odgovaramo%20na%20poslani%C4%8Dka%20pitanja>, 16. новембар 2016.

³⁶ Не постоје два парламента са идентичним поступком постављања посланичких питања. Опширно: Federico Russo, Matti Wiberg, „Parliamentary questioning in 17 European parliaments: Some steps towards comparison“, *The Journal of Legislative Studies* 16, 2/2010, 215–232.

³⁷ Приликом избора Владе 2016. године поставило се питање да ли председник мора или тек може да позове опозицију и чује мишљење свих изабраних изборних листа, с обзиром на то да је парламентарна већина после избора јасна и убедљива. Иако је било и других мишљења (па и од самог председника), преовладао је став да је то уставна обавеза, а не могућност председника Републике. Вид. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovnopolitika/aktuelno.289.html:604534-Nikolic-mora-da-cuje-sve-stranke>; <http://www.politika.rs/scc/clanak/354782/Politika/Mora-li-Nikolic-da-zove-Seselja>, 19. новембар 2016.

Посланици имају могућност да покрену и поступке смене других бираних функционера (заштитника грађана, гувернера Народне банке), али само посланици владајућих странака могу и да донесу такву одлуку, строгом апсолутном већином (најмање 50% плус један народни посланик од њиховог укупног броја).

Опозициони народни посланици, њих најмање 84, могу да покрену поступак доношења или промене Устава (Устав, чл. 203),³⁸ али ће тај предлог бити још теже преточен у одлуку него што је то случај при доношењу закона. За промену Устава треба да гласају две трећине од укупног броја народних посланика (и то два пута) и још да то грађани потврде на референдуму. На крају, институционалну заштиту опозиционих политичких странака од већине налазимо и у праву жалбе посланика Уставном суду у вези са потврђивањем посланичког мандата (Устав, чл. 101). Тај независан орган ће одлучивати уколико Народна скупштина не потврди посланички мандат, пре свега, кандидату са листе опозиционе политичке странке.

Однос власти и опозиције имаће садржински другачији однос уколико дође до кохабитације. То значи да опозициони кандидат за председника Републике, кога бира народ, победи па тако и опозиција постане, кроз ту функцију, делом владајућа. То је стање које би опозицији донело практично више права тако што би председник обављао функцију имајући у виду и интерес опозиционог политичког тabora из кога долази. Очекивано је да би се он тада чешће користио својим правом суспензивног вета на законе изгласане у Народној скупштини (Устав, чл. 113) или би ревнoсније покретао поступак оцене уставности закона, настојећи да заштити и интерес политичке опозиције.³⁹

3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Политичка опозиција, институционализована кроз политичке странке, предмет је који проучава и уређује уставно право. Она није нужно уставна категорија и, као таква, предмет непосредног уставног регулисања, али сви уставни демократских држава садрже одређена права која се тичу опозиције. Осим у уставу, права којима

³⁸ И овде је Устав од 1990. био „бољи“ по опозицију јер је предлог промене Устава могло да поднесе мање – 50 народних посланика (чл. 132).

³⁹ Ипак председникови уставни домети у периоду кохабитације су, за разлику од Француске, ограничени. Француски председник може, уколико се покаже да је кохабитација нефункционална (вид. L. Helms, 37–40), да распусти Националну скупштину (уз консултације са првим министром и председницима домова – Устав Француске Републике од 1958, чл. 12) и тако отвори могућност да његова странка (коалиција) на изборима освоји већину у Скупштини.

се може користити опозициона политичка странка налазимо и у законима и подзаконским актима. Заједничко свима њима је да путем тих права може да се чује и слободан глас опозиције, критика власти, што је неопходност опстанка савремених демократија и, у крајњој мери, услов заштите основних људских права.

Постојање институционализоване, признате опозиције подразумева и правне механизме путем којих опозиција може да замени власт. То не значи само периодично одржавање избора на којима ће представници опозиције легално учествовати, него и могућност да опозиција у обраћању бирачима има поштован третман као и странке на власти. Правни и друштвени амбијент владавине права мора бити такав да осигурава предвидљив и равноправан статус владајућих и опозиционих странака.

У Србији, од повратка вишестраначја (Уставом од 1990), опозиција ужива уставна права. Устав од 2006. не помиње експлицитно опозиционе политичке странке (у једној норми на два места говори о „изабраним изборним листама“) већ „јемчи и признаје“ улогу свих политичких странака. Уставом се прописују бројна права и предвиђају поступци путем којих опозиција може да делује. То иде од права на политичко организовање, па до права да покреће различите поступке, све до поступка промене Устава. Та уставна начела и норме разрађени су у законима и подзаконским прописима. Имајући то у виду, могло би се закључити да је уставноправни положај опозиције на нивоу који захтева правна држава. Оно што заслужује критику је маргинализовање посланика као појединца и његова инфериорност у односу на права посланичке групе.

Осим правних норми, за положај политичке опозиције велики значај (ако не и највећи) имају ниво политичке културе и примена неких неписаних правила о поштовању и заштити опозиције. То би подразумевало и конструктивну сарадњу власти са опозицијом у избору чланова институција који не би требало да се бирају по уском интересу владајуће странке (судије Уставног суда, заштитник грађана и др.) или препуштање доминације опозицији у најзначајнијим скупштинским одборима, чиме та тела не би губила функцију контроле власти и уопште управе.

Коначна оцена уставноправног положаја опозиције у Србији могла би да буде да њен прописани (номинални) и стварни положај нису подударни. Они су, штавише, у ових четврт века били и у стању великог раскорака. То би се могло образложити ипак кратким трајањем вишестраначја, још увек несхватањем смењивости власти као нужног састојка демократије или недовољном политичком културом. С друге стране, политичку опозицију у Србији је захватио тренд који се одвија и у „традиционалним“ демократијама, а то је да она

губи свој идеолошки идентитет. Покренута жељом да се „конструктивно приближи“ „реформском курсу“ власти, опозиција заправо тупи мач своје суштинске критике целокупног система. Тако се, мада тога није свесна, удаљава од бирача јер престаје да буде истинска алтернатива. Отуда она и нема потребу да се користи свим правима која јој дају Устав, закони и неписане норме.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Bagehot, W., *The English Constitution*, London 1963.
- Carey, J. M., „Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting“, *American Journal of Political Science* 51, 1/2007.
- Cordero, G., Coller, X., „Cohesion and Candidate Selection in Parliamentary Groups“, *Parliamentary Affairs* 68, 3/2015.
- Dahl, R. A., *Political Opposition in Western Democracies* (ed. R. A. Dahl), London 1966.
- European Commission for Democracy through Law (Венецијанска комисија), *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament* (by A. Nussberger, E. Özbudun, F. Sejersted), Study no. 497/2008, 12–19, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e)
- Goati, V., „Parlamentarizam i partijski sistem Srbije“, *Dileme i izazovi parlamentarizma* (ur. V. Pavlović, S. Orlović), Beograd 2007.
- Helms, L., „Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies“, *Government and Opposition*, 39, 1/2004.
- Јовановић, С., *Држава*, Београд 1990. (Jovanović, S., *Država*, Beograd 1990)
- Келзен, Х., *О суштини и вредности демократије* (прев. Д. Н. Баста), Београд 2005. (Kelzen, H., *O suštini i vrednosti demokratije* (prev. D. N. Basta), Beograd 2005)
- Коштунца, В., *Institucionalizovana opozicija u političkom sistemu kapitalizma*, doktorska disertacija, Beograd 1974.
- Лукић, Р. Д., *Политичке странке*, Београд 1995. (Lukić, R. D., *Političke stranke*, Beograd 1995)
- Марковић, Р., *Уставно право*, Београд 2015. (Marković, R., *Ustavno pravo*, Beograd 2015)

- Ненадић, Б., „О парламентарном мандату – пример Србије“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2008. (Nenadić, B., „O parlamentarnom mandatu – primer Srbije“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2008)
- Orlović, S., „Nadležnosti parlamenta“, *Dileme i izazovi parlamentarizma*.
- Palumbo, G., „Question Time: Comparing and contrasting parliamentary questions in Britain, Italy and the EU“, *EUT Edizioni Università di Trieste* (ed. S. Ondelli), 2013.
- Пејић, И., *Парламентарно право*, Ниш 2011. (Pejić, I., *Parlamentarno pravo*, Niš 2011)
- Петров, В., Симовић, Д., „Четири питања из новије уставне праксе у Републици Србији“, *Правна ријеч* 39/2014. (Petrov, V., Simović, D., „Četiri pitanja iz novije ustavne prakse u Republici Srbiji“, *Pravna riječ* 39/2014)
- Pulišelić, S., *Političke stranke kao faktor suvremenog političkog sistema*, Zagreb 1971.
- Russo, F., Wiberg, M., „Parliamentary questioning in 17 European parliaments: Some steps towards comparison“, *The Journal of Legislative Studies* 16, 2/2010.
- Симовић, Д., Петров В., *Уставно право*, Београд 2014. (Simović, D., Petrov V., *Ustavno pravo*, Beograd 2014)

Slobodan P. Orlović, PhD

Associate Professor

University of Novi Sad, Faculty of Law

CONSTITUTION OF SERBIA AND RIGHTS OF OPPOSITION

Summary

The political opposition which is primarily organized in political parties, is a condition for existence of democratic political system. Special attention should be paid to guaranties of the position of political opposition in states which have renewed their multiparty system, or just initiated it. This guaranty means protection of oppositional political parties with rights and legal mechanism, enables the same legal treatment and real equality with ruling parties. This implies constitutional, statutory and executive rights and procedures through which opposition operates.

The constitutional position of opposition in the Republic of Serbia was built just with the given order. Oppositional political parties have an equal legal status and, apropos, possibility to criticize, control and change the government through the election. However, a really low level of a political culture, lack of consistency of the political ideology, readiness for all kinds of coalitions, inferiority of the underdeveloped public opinion, makes so that the political opposition has slightly worse position in the relation to position of government.

Key words: *Political parties. – Opposition. – The Constitution of Serbia. – Parliament. – Protection of minority.*

Article history:

Received: 25. 11. 2016.

Accepted: 4. 4. 2017.