

Srećko Mihailović (ur.), Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković,
Milan Jovanović, Slaviša Orlović, Marijana Pajvančić,
Rodoljub Šabić, Stevan Lilić, Jovan Ilić, Simeon Pobulić,
Jelica Rajačić-Čapaković i Radovan Marjanović

KAKO DO BOLJEG IZBORNOG SISTEMA

Beograd, 2006

STEVAN LILIĆ
Pravni fakultet, Beograd

Dileme oko poslaničkog mandata

Već nekoliko godina parlamentarni život Srbije potresaju afere oko poslaničkih mandata. Javnost, političke stranke i pravni stručnjaci suočeni su s ozbiljnom dilemom kome u proporcionalnom izbornom sistemu pripada mandat narodnog poslanika. Za razliku od većinskog izbornog sistema u kojem građani neposredno biraju kandidate za narodne poslanike, u proporcionalnom izbornom sistemu građani kandidate biraju posredstvom izbornih lista političkih partija. Ustavni sud Republike Srbije, na osnovu člana 125 Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 24. oktobra 2002. godine, doneo je Rešenje o pokretanju postupaka za ocenu ustavnosti člana 88, stav 1, tačke 1 i 9 Zakona o izboru narodnih poslanika, i na osnovu toga donosi Odluku kojom se utvrđuje da „odredbe člana 88. stav 1. tač. 1 i 9) Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u saglasnosti s Ustavom”. Ova odluka Ustavnog suda, umesto da doprinese rešenju dileme „kome pripada mandat – poslaniku ili stranci”, upravo je bila uzrok brojnih nerešenih afera zbog pripadnosti poslaničkog mandata, čime je ozbiljno dovođen u pitanje i sam parlamentarizam u Srbiji.

Već nekoliko godina parlamentarni život Srbije potresaju afere oko poslaničkih mandata. Javnost, političke stranke i pravni stručnjaci suočeni su s ozbiljnom dilemom kome u proporcionalnom izbornom sistemu pripada mandat narodnog poslanika – njemu lično ili političkoj stranci (koaliciji) na čijoj je listi izabran.

Ne ulazeći ovom prilikom u konkretne slučajeve, osvrnućemo se na neke osnovne pravne momente koji su od značaja za rešavanje ove dileme.

Za razliku od većinskog izbornog sistema u kojem građani neposredno biraju kandidate za narodne poslanike, u proporcionalnom izbornom sistemu građani kandidate biraju posredstvom izbornih lista političkih partija. Drugim rečima, u većinskom izbornom sistemu građani se na izborima neposredno opredeljuju za individualnog kandidata (a posredno za stranku kojoj pripada), dok se u proporcionalnom izbornom sistemu građani na izborima neposredno opredeljuju za političku stranku (a posredno za individualnog kandidata kojeg žele da izaberu).

U Srbiji je 9. oktobra 2000. godine Narodna skupština usvojila Zakon o izboru narodnih poslanika¹, koji u potpunosti počiva na proporcionalnom sistemu. U tom kontekstu regulisano je i pitanje „prestanka mandata”, tako što je u članu 88, između ostalog, bilo predviđeno da mandat narodnom poslaniku prestaje da važi pre isteka vremena na koje je izabran „ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj izbornoj listi je izabran za poslanika” (čl. 88, st. 1, tač. 1), odnosno „brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke, odnosno druge političke organizacije na čijoj izbornoj listi je izabran” (čl. 88, st. 1, tač. 9).

Međutim, Ustavni sud Republike Srbije, na osnovu člana 125 Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 24. oktobra 2002. godine, doneo je Rešenje o pokretanju postupaka za ocenu ustavnosti člana 88, stav 1, tačke 1 i 9, Zakona o izboru narodnih poslanika², i na osnovu toga doneo Odluku³ kojom se utvrđuje da „odredbe člana 88. stav 1. tač. 1) i 9) Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u saglasnosti s Ustavom”. Prema obrazloženju Odluke, „Ustavni sud Republike Srbije, postupajući po sopstvenoj inicijativi, pokrenuo je postupak za ocenu ustavnosti odredaba člana 88. stav 1. tač. 1) i 9) Zakona o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS”, broj 35/2000), svojim rešenjem, donetim na sednici održanoj 23. oktobra 2002. godine.” Ustavni sud je pokrenuo postupak pošto je ocenio da se osnovano postavlja pitanje saglasnosti osporenih odredaba Zakona s Ustavom Republike Srbije, a u tom smislu naročito s odredbama članova 2, 42, 44, 74 i 76 Ustava. Nakon pokretanja postupka za ocenu ustavnosti navedenih odredaba člana 88, stav 1, tačke 1 i 9 Zakona o izboru narodnih poslanika, Sudu su podneti i predlozi Fonda za razvoj demokratije iz Beograda, kao i predlog Stranke srpskog prosperiteta i Ujedinjene penzionerske stranke Srbije za utvrđivanje neustavnosti osporenih odredaba Zakona. Zakonodavni odbor Narodne skupštine u odgovoru na rešenje Ustavnog suda o pokretanju postupka istakao je da se „izbori za narodne poslanike ... organizuju po proporcionalnom sistemu, što znači da se kandidati za narodne poslanike kandiduju na stranačkim ili koalicionim listama”, što je u skladu sa članom 42, stav 3, Ustava; da se glasanjem birači „opredeljuju za liste i političke programe stranaka, odnosno koalicija

- 1 Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 35/2000.
- 2 Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije o pokretanju postupaka za ocenu ustavnosti člana 88. stav 1. tač. 1. i 9. Zakona o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 69/2002, od 25. oktobra 2002.
- 3 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 57/2003, od 30. maja 2003.

tako da je sam ustavotvorac i zakonodavac ustanovio vezu između poslanika, birača i političkih stranaka”; da isključenje iz stranke, odnosno koalicije predstavlja jedan od osnova koje je zakonodavac propisao za prestanak poslaničkog mandata, jer je zakonodavac takođe predvideo kao jedan od uslova za sticanje te poslaničke funkcije upravo kandidovanje na listi političke stranke, odnosno koalicije, a odredba člana 76 Ustava se „odnosi na period u kome jedno lice obavlja funkciju narodnog poslanika”; da osporene odredbe Zakona ne sužavaju, niti ograničavaju Ustavom utvrđeni položaj narodnog poslanika i njegovo pravo da odlučuje i glasa po sopstvenom uverenju. To pravo bilo bi ograničeno „kada bi glasanje, odnosno odlučivanje po sopstvenom uverenju bilo osnov za prestanak mandata” i da u Zakonu o izboru narodnih poslanika nije predviđen institut opoziva, nego su normirani razlozi za prestanak mandata narodnih poslanika, s tim što je „sam ustavotvorac u članu 74. stav 3. Ustava regulisao da se izbori i prestanak mandata narodnih poslanika uređuje zakonom”.

Konačno, evo i stava koji je po mišljenjima eksperata bio neposredni uzrok otvaranju brojnih afera o poslaničkim mandatima i, u krajnjoj konsekvenci, krize našeg parlamentarizma: „Po oceni Ustavnog suda, svojstvo narodnog poslanika stečeno na neposrednim izborima, ne može, po Ustavu, biti uslovljeno promenom političkog uverenja, odnosno političke orijentacije, kako na strani poslanika, tako ni na strani političke stranke. Političkim strankama se ne mogu zakonom dati ovlašćenja koja će imati za posledicu promenu sastava Narodne skupštine kao zakonodavnog organa, kao što ni politički ili pravni život stranke sa čije je liste određeni poslanik izabran ne može, prema Ustavu, nakon izbora, imati neposredni uticaj na sastav Narodne skupštine.” Efekti ove odluke Ustavnog suda Srbije bili su upravo obrnuti.

Inače, posmatrano sa stanovišta pravne regulacije, pitanje poslaničkog mandata regulisano je Ustavom Srbije⁴ i Zakonom o izboru narodnih poslanika,⁵ kao i Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srbije (Prečišćeni tekst)⁶.

Prema Ustavu (čl. 74–77), narodni poslanici biraju se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Izbor i prestanak mandata narodnih poslanika i obrazovanje izbornih jedinica uređuju se zakonom (tj. Zakonom

4 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br 1/1990.

5 Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 35/2000.

6 Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 32/02 – Prečišćeni tekst (28. jun 2005).

o izboru narodnih poslanika). Narodni poslanici biraju se na četiri godine. Danom verifikacije mandata novih narodnih poslanika prestaje funkcija narodnih poslanika čiji mandat ističe. Narodna skupština može, u slučaju neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja, odlučiti da se mandat narodnih poslanika produži dok takvo stanje traje, odnosno dok ne budu stvoreni uslovi za izbor narodnih poslanika. Narodni poslanik predstavlja građane izborne jedinice u kojoj je izabran. Narodni poslanik uživa imunitet. Protiv narodnog poslanika koji se pozove na imunitet ne može se, bez odobrenja Narodne skupštine, pokrenuti krivični postupak ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora. Narodna skupština može odlučiti da se primeni imunitet prema narodnom poslaniku i ako se sam na njega nije pozvao, kad je to potrebno radi vršenja njegove funkcije.

Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika (čl. 88), poslaniku prestaje mandat pre isteka vremena na koje je izabran: 1. ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj je izornoj listi izabran za poslanika⁷; 2. podnošenjem ostavke; 3. ako je pravosnažnom sudskom odlukom osuđen na kaznu zatvora bezuslovno u trajanju od najmanje šest meseci; 4. ako je pravosnažnom sudskom odlukom lišen poslovne sposobnosti; 5. preuzimanjem posla ili funkcije koji su, prema ovom zakonu, nespojivi s funkcijom poslanika; 6. gubljenjem državljanstva; 7. ako mu prestane prebivalište na teritoriji Republike Srbije; 8. ako nastupi smrt poslanika; 9. brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke, odnosno druge političke organizacije na čijoj je izornoj listi izabran⁸. Dan prestanka mandata konstatuje Narodna skupština Republike Srbije na prvoj narednoj sednici posle prijema obaveštenja o razlozima za prestanak mandata poslanika.

Prema članu 92 Zakona, ako poslaniku prestane mandat pre isteka vremena na koje je izabran, mandat se dodeljuje novom poslaniku, na način utvrđen ovim članom. Kad poslaniku prestane mandat pre isteka vremena na koje je izabran, mandat pripada političkoj stranci sa čije je izborne liste bio izabran poslanik kome je prestao mandat i taj mandat dodeljuje se kandidatu na izornoj listi za koga stranka nije dobila mandat. Kad poslaniku prestane mandat pre isteka vremena na koje je izabran, a na izornoj listi s koje je poslanik bio izabran nema kandidata za koje

7 Ova odredba stavljena je van snage Odlukom Ustavnog suda Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 57/2003 od 30. maja 2003.

8 Ova odredba stavljena je van snage Odlukom Ustavnog suda Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 57/2003 od 30. maja 2003.

podnosilac izborne liste nije dobio mandat, mandat pripada podnosiocu izborne liste koji ima sledeći najveći količnik a za njega nije dobio mandat. Mandat novog poslanika traje do isteka mandata poslanika kome je prestao mandat. U ovim slučajevima od kandidata se pre utvrđivanja mandata pribavlja pismena saglasnost da prihvata mandat.

Prema Poslovniku Narodne skupštine (čl. 5–7), prvu sednicu Narodne skupštine posle završenih opštih izbora saziva predsednik Narodne skupštine iz prethodnog saziva, narednog dana od dana podnošenja izveštaja Republičke izborne komisije o sprovedenim izborima. Na prvoj sednici Narodne skupštine vrše se potvrđivanje mandata narodnih poslanika, izbor predsednika, potpredsednika i članova radnih tela Narodne skupštine i imenovanje sekretara Narodne skupštine. Narodni poslanici stiču prava i dužnosti u Narodnoj skupštini danom potvrđivanja mandata. Potvrđivanje mandata narodnih poslanika vrši se na osnovu uverenja o izboru za narodnog poslanika i izveštaja Republičke izborne komisije o sprovedenim izborima, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. Narodna skupština na konstitutivnoj sednici, na predlog lica koje predsedava, većinom glasova prisutnih narodnih poslanika obrazuje komisiju od tri člana, i to od po jednog člana s tri izborne liste koje su dobile najveći broj poslaničkih mandata u Narodnoj skupštini. Komisiji predsedava najstariji član. Komisija, na osnovu izveštaja Republičke izborne komisije, utvrđuje da li su podaci iz uverenja o izboru svakog narodnog poslanika istovetni s podacima iz izveštaja Republičke izborne komisije i o tome podnosi izveštaj Narodnoj skupštini. Lice koje predsedava konstitutivnom sednicom Narodne skupštine konstatuje da je Republička izborna komisija podnela izveštaj o sprovedenim izborima i o tome koja su uverenja o izboru za narodne poslanike u saglasnosti s izveštajem, čime je potvrđen mandat tim narodnim poslanicima.

Prema Poslovniku (čl. 73), administrativni odbor, između ostalog, razmatra razloge prestanka mandata pojedinih narodnih poslanika i o tome podnosi Narodnoj skupštini izveštaj s predlogom za dodelu mandata novom narodnom poslaniku, na način propisan zakonom; izveštaj Republičke izborne komisije i uverenje o izboru narodnog poslanika i podnosi Narodnoj skupštini izveštaj s predlogom za potvrđivanje mandata; pitanja primene ili uskraćivanja imuniteta narodnih poslanika i drugih funkcionera, u slučajevima predviđenim Ustavom, kao i druga pitanja u vezi s mandatno-imunitetnim pravima narodnih poslanika.

Sadržaj

	Strana
<i>Kako do boljeg izbornog sistema</i>	7
Zoran Stojiljković Izborni inženjering i transformisanje partijskog sistema	11
Dorđe Vuković Izborni sistem i problem cenzusa.....	32
Milan Jovanović Izborni sistem Srbije – šta i kako menjati?	50
Slaviša Orlović Političke konsekvence izbornih sistema	71
Marijana Pajvančić Zakon o izboru narodnih poslanika.....	91
Rodoljub Šabić O nekim pitanjima izbornog sistema.....	102
Stevan Lilić Dileme oko poslaničkog mandata	110
Jovan Ilić „Preletanje” poslanika i izborna prava građana.....	115
Simeon Pobulić Efikasno uravljanje i izborni sistem	120
Jelica Rajačić-Čapaković, Marijana Pajvančić Kvote na kandidatskim listama za manje zastupljeni pol.....	126
Radovan Marjanović Izgradnja zajednice društvenih nauka doprinosi boljem izbornom sistemu	133
Srećko Mihailović Partokratija u Srbiji, opet!	149
How to come to a better electoral system – <i>Abstracts</i>	171