

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA I

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-341-0

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 1 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 302 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-341-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 188354572

Доц. др Марко Станковић*

О МИШЉЕЊУ ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИЗБОРУ НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА

Апстракт

Устав Републике Србије од 2006. године прописује да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави мандат на располагање политичкој страници на чији је предлог изабран за народног посланика. Тиме је на неубичајен, „заобилазан“ начин промењена природа посланичког мандата, јер је он, иако правно слободан, учињен политички императивним. Овакво уставно решење је од почетка жестоко критиковано, како од стручне јавности, тако и од респектабилних међународних организација, што законодавца није спречило да покуша да даље разради спорну уставну норму. Ништа мење критике није трпео ни тзв. систем невезаних изборних листа, установљен Законом о избору народних посланика. Но, недавно су, услед великих притисака представника међународне заједнице, ипак предложене измене и допуне спорних законских одредаба које регулишу изборну материју. Своје мишљење о нормативном квалитету предложених решења изнела је и Венецијанска комисија, у сарадњи са Канцеларијом за демократске институције и људска права ОЕБС-а. Штавише, тај документ је довео до тога да измене и допуне Закона о избору народних посланика добију друкчији облик од оног који је првобитно предложен.

Кључне речи: Избор народних посланика. Бланко оставке. Невезане изборне листе. Венецијанска комисија. Устав Србије од 2006. године.

Огромна већина држава у свету у својим уставима прихвата или концепцију народне или концепцију националне суверености.¹ И једна и друга концепција су утемељене на идеји да је носилац суверености бирачко тело, које је једино позвано да оцењује рад изабраних представника. Према теорији националне суверености, њихов рад се оцењује искључиво на наредним изборима за народно представништво, док према изворној концепцији народне суверености контрола изабраних

* Др Марко Станковић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (179059), који подржава Министарство просвете и науке Републике Србије.

1 „У савременим уставима као носилац суверености одређује се или народ, или нација, или сви грађани.“ (Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд 2011, стр. 160)

представника може имати још неке модалитете.² У Уставу Републике Србије од 2006. године, као и у Уставу Републике Србије од 1990. године, прихваћена је теорија народне суверености.³ Важећи Устав Републике Србије у члану 2. утврђује да „сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника“, као и да „ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана“.

Међутим, Устав Републике Србије је, иако је у начелу прихватио идеје народне суверености и слободног посланичког мандата, „једном својом одредбом слободни посланички мандат претворио у страначки мандат“.⁴ Одредба члана 2. Устава Републике Србије и концепт народне суверености су фактички „прегажени“ чланом 102, став 2. Устава, којим се прописује да је народни посланик „слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика“. Најбољу оцену оваквог уставног решења изнео је, у свом критичком осврту на Устав од 2006. године, Ратко Марковић: „Том, помало лицемерном одредбом (јер укључује слободу за одрицање од права), промењен је карактер мандата народног посланика. Уместо да представља бираче (народ), из овакве одредбе произлази да народни посланик представља странку на чијој је листи (предлог), изабран за посланика. Тиме је посланички мандат, иако формалноправно слободан, постао императиван у политичком смислу (...).“⁵ Захваљујући цитираној уставној норми, политичке странке у Србији су суштински постале „власнице“ посланичких мандата, а народни посланици само пуки извршиоци страначких наређења.

Уставна одредба која омогућава да посланик свој мандат стави на располагање политичкој странци од самог почетка је жестоко критикована од стране стручне јавности. Тако је Милан Јовановић закључио да је уставотворац „настојећи да партијску дисциплину парламентарца зајемчи и Уставом ‘заборавио’ на узвишена демократска начела која је записао на самом почетку основног акта и сувереност грађана фактички пренео на странке“.⁶ Ратко Марковић је своје виђење наве-

2 Изворна концепција народне суверености, наиме, подразумева императиван представнички мандат, али је данас уобичајено у државама које су усвојиле ову концепцију да мандат буде слободан.

3 Погледати: Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009, стр. 13–14.

4 Марковић, Ратко, *Уставно право, Приручници за полагање правосудног испита (књига 1)*, Београд 2009, стр. 95.

5 Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2006, стр. 16–17.

6 Јовановић, Милан, „Уставни инжењеринг и нови Устав“, *Устав Србије – критичка анализа*, Београд 2007, стр. 135.

деног решења изразио закључком да је „од правно слободног, посланички мандат (је) постао политички императиван (...)“.⁷ А према речима Маријане Пајванчић, „одредба о неопозивој оставци коју посланик ‘слободно’ подноси политичкој странци у нескладу је са експлицитном уставном гаранцијом материјалног имунитета“.⁸ Уставна норма о стављању мандата на располагање политичкој странци критикована је и од Венецијанске комисије у свом мишљењу које је дала поводом доношења Устава од 2006. године.⁹

У пракси је ово право народног посланика да свој мандат стави на располагање политичкој странци било реализовано тако што је сваки посланик био „слободан“ да потпише бланко оставку, што је у ствари био предуслов да му страначко руководство, с обзиром на то да се у Србији примењивао систем невезаних изборних листа, уопште додели посланички мандат. Та оставка је могла да буде активирана у сваком моменту, тј. чим страначко руководство буде незадовољно говором, израженим мишљењем и начином гласања посланика у Народној скупштини. Додуше, пракса бланко оставки је у Србији постојала и за време важења Устава од 1990. године, али тај Устав није садржао изричиту норму којом је допуштао бланко оставке. Може се чак рећи да су такве оставке биле противне духу Устава од 1990. године, који је предвиђао слободан посланички мандат. Сада се „нескривеном намером уставотворца слободни мандат (се) поништава и тиме се у нашој пракси овај ‘европски’ принцип претвара у уставноправни фосил.“¹⁰

Но, премда је нови Устав Србије донет још 2006. године, Закон о избору народних посланика од 2000. године (измењен и допуњен 2004. године) остао је на снази и није мењан готово четири и по године након доношења новог Устава, због чега уставна могућност стављања посланичког мандата на располагање странци није била законски уобличена. Политичке странке су у међувремену наставиле с праксом бланко оставки, а Народна скупштина је поводом тих оставки заузимала променљиве ставове – некада их је прихватала, а некада није. Предлог Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика коначно се нашао у скупштинској процедури, у фебруару 2011. године, што је био повод да се текст предлога достави Венецијанској комисији (чији је званични назив Европска комисија за демократију путем права – *European Commission for Democracy through Law*) на оцену.

Дана 25. фебруара 2011. године, канцеларија Савета Европе у Београду проследила је Венецијанској комисији званичан захтев председнице Народне скупштине Републике Србије за „хитну експертизу“ Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика. Венецијанска комисија је поступила по захтеву и 31. марта објавила мишљење о

7 Марковић, Р. (2009), стр. 95.

8 Пајванчић, М., стр. 129.

9 Погледати: CDL-AD (2007) 004, § 53.

10 Јовановић, М., 135.

предложеним изменама и допунама Закона (Opinion n° 619/2011, CDL-AD(2011)005). Најважније новине биле су посвећене бланко оставкама и начину на који политичке странке додељују мандате кандидатима са изборних листа (тзв. невезане листе), односно члановима 84, 88. и 92. Закона о избору народних посланика.

Мишљење под насловом „Заједничко мишљење о предлогу Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика Републике Србије“ (*Joint Opinion on the Draft Law on „Alerting and Amending the Law on Election of Members of Parliament“ of the Republic of Serbia*) усвојено је од Савета за демократске изборе (*Council for Democratic Elections*) Савета Европе на његовом 36. састанку 24. марта 2011. године и од Венецијанске комисије на њеној 86. пленарној седници 25–26. марта 2011. године.¹¹

Предложене измене члана 84. Закона о избору народних посланика (у даљем тексту: ЗОИМП) односиле су се на сужавање слободе политичких странака (односно изборних листа) да, након утврђивања изборних резултата, одлуче којим ће кандидатима са листе доделити посланичке мандате. Оригинална одредба овог члана предвиђала је тзв. систем невезаних листа, према којем политичке странке приликом додељивања мандата нису биле везане редоследом кандидата на листи. Такав систем је омогућавао велики утицај страначке олигархије на састав парламента, јер „кад страначко руководство зна да редослед кандидата на листи не обавезује странку приликом додељивања мандата, оно може у први план, на ударним местима листе, истаћи кандидате који уживају углед и популарност у јавности, како би они донели листи што више гласова, а потом их приликом додељивања мандата мимоићи и мандат доделити ниже ранжираним кандидатима“.¹²

Пре анализе предложене измене члана 84. Закона, Венецијанска комисија дала је језгровит опис изборног система у Републици Ср-

11 Мишљење је, осим на предлогу Закона, засновано на разматрању следећих докумената: Устава Републике Србије од 2006. године, Мишљења Венецијанске комисије о Уставу Републике Србије од 2007. године (*Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session*, CDL-AD (2007)004), Заједничке препоруке Венецијанске комисије и Канцеларије за демократске институције и људска права ОЕБС-а (*OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*) у вези са законима о парламентарним, председничким и локалним изборима и избору администрације у Републици Србији од 2006. године (*Joint Recommendations on the Laws on Parliamentary, Presidential and Local Elections, and Electoral Administration in the Republic of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR Adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session*, CDL-AD(2006)013), Резолуцији Парламентарне скупштине Савета Европе бр. 1661 о поштовању обавеза и дужности Републике Србије од 2009. године (*Resolution 1661 (2009) on honouring of obligations and commitments by Serbia of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*) и Извештају Парламентарне скупштине Савета Европе о поштовању обавеза и дужности Републике Србије од 2008. године (*Report on honouring of obligations and commitments by Serbia of 15 September 2008 (Doc. 11701) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*).

12 Марковић, Р., (2011), стр. 238. И даље: „То је велика власт у рукама страначког вођства и знатно ограничење слободе будућег народног посланика у опредељењу и гласању у Народној скупштини.“

бији: „Изборни систем у Србији је чист пропорционални систем, који се примењује у једној изборној јединици, у којој се дели 250 мандата. Мандати се додељују странкама на основу Д’Онтовог метода. Након избора, странке дају мандате кандидатима са листе, при чему нису везане њиховим редоследом на листи. Нема могућности преференцијалног гласања.“¹³

Након тога је констатовано да је Комисија и раније оштро критиковала овај „необичан систем“. Такав став је био недвосмислено исказан у мишљењу о Уставу Републике Србије од 2006. године у којем је речено да непосредан избор народних посланика Венецијанска комисија разуме као начин да „гласачи одреде састав Народне скупштине и прекид постојеће праксе да политичке странке након избора могу да одреде личности које ће се сматрати изабраним са њихове листе“, зато што „таква пракса није у складу са европским стандардима“.¹⁴ Исти став је још јасније изражен у новом извештају Венецијанске комисије, када су изнесени суштински аргументи против решења садржаног у члану 84. Закона о избору народних посланика: „Члан 84. Закона омогућава странци да арбитарно бира који ће кандидати са листе, након избора, постати посланици, уместо да претходно одреди редослед кандидата. То ограничава транспарентност система и даје политичким странкама непропорционално јаку позицију *vis-à-vis* кандидата. У системима сразмерног представништва, редослед на листи обично одређује и расподелу мандата; у супротном, мандати се расподељују на основу преференцијалног гласања за кандидате. Исход постојећег система је што гласачи не знају који ће кандидати добити места у парламенту као резултат њихове подршке одређеној странци.“¹⁵

Због свега наведеног, Венецијанска комисија је закључила да „би Закон требало изменити тако да обавезује политичке странке и коалиције да утврде и обзване редослед кандидата на листи пре избора, уместо што им дозвољава да након спроведених избора бирају којим ће кандидатима бити додељени мандати“.¹⁶

У мишљењу се затим доводи у питање сагласност наведеног законског решења са другим унутрашњим и међународним правним актима. Пре свега, наводи се да је „дискутабилно да ли ово законско решење није у супротности са чланом 5. Устава Србије“¹⁷ који говори о политичким странкама, тачније са његовим четвртим ставом који гласи: „Политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи.“ Непосредним вршењем власти, односно њеним потчињавањем себи, Комисија без сумње сматра дискреционо право политичких странака да без икаквих ограничења одлучују којим ће кандидатима са изборне

13 CDL-AD (2011) 005, § 9.

14 CDL-AD (2007) 004, § 51.

15 CDL-AD (2006) 013, § 43.

16 *Ibid.*

17 CDL-AD (2011) 005, § 12.

листе припасти мандати у Народној скупштини. Такође, у мишљењу се наводи да решење садржано у члану 84. ЗОИМП није у складу са јуриспруденцијом Уставног суда Републике Србије, тј. са његовом одлуком од 27. маја 2003. године¹⁸, „која, разматрајући правну одредбу о губитку парламентарног мандата народног посланика услед преласка у другу странку, истиче да места у парламенту припадају изабраним народним посланицима, а не њиховим странкама“.¹⁹

Кад је реч о међународним документима, у мишљењу је изнесен став да је систем невезаних листа у супротности са правилима ОЕБС-а, а нарочито са Документом из Копенхагена од 1990. године (конкретно, са параграфима 5.1, 6. и 7.9. тог Документа), затим са чланом 25. Међународне конвенције о грађанским и политичким правима, као и са „добром међународном праксом“.²⁰ Осим тога, наводи се да је „дискутабилно да ли је процедура постављања изабраних народних посланика у сагласности са чланом 3. првог додатног протокола ЕКЉП (Европске конвенције о људским правима, прим. М. С.)“²¹, која регулише слободно изражавање воље народа приликом избора легислативе.²¹

Након свих наведених критика оригиналног решења садржаног у члану 84. ЗОИМП, Венецијанска комисија је изнела ставове о решењима која су била садржана у предлогу Закона о изменама и допунама ЗОИМП. Верзија новеле ЗОИМП која је поднета на експертизу Венецијанској комисији предвиђала је да најмање једна половина мандата које је политичка странка освојила на изборима буде расподељена према редоследу кандидата на изборној листи, а да остала места буду додељена без обзира на тај редослед, тј. према „старом“ систему невезаних листа. Суштину свог виђења оваквог решења, Комисија је изнела на сажет и недвосмислен начин: „Иако представљају корак унапред, амандмани на члан 84. суштински не поправљају правни оквир.“²² Она је аргументе подносиоца предлога закона, да је овакво решење последица тога што ће избори бити ускоро одржани и што недостаје политички консензус за опсежну реформу, оценила као недовољно уверљиве, јер је систем невезаних листа „очигледно противан европским и међународним стандардима“.²³ Као илустрацију свога става, Комисија је навела да и друге европске земље, на пример Холандија, имају пропорционални систем који се спроводи у целој земљи као једној изборној јединици, „а никада не одступају од основних принципа демократије“.²⁴ Након тога, Комисија је констатовала да ни равномерно регионално представљање

18 Иначе, у мишљењу је начињена грешка, јер је наведено да је ова одлука донета 27. марта 2007. године.

19 Одлука IU br. 197/02 од 27. марта 2003. (Службени гласник РС, број 57/03).

20 CDL-AD (2011) 005, § 14.

21 CDL-AD (2011) 005, § 15.

22 CDL-AD (2011) 005, § 17.

23 CDL-AD (2011) 005, § 19.

24 CDL-AD (2011) 005, § 20.

не би могло бити аргумент у прилог предложеног решења, јер би такво представљање могло бити обезбеђено и на други начин – увођењем обавезе да на листама буде заступљен одређени број представника различитих региона.

Због свега наведеног, у мишљењу се закључује да предложене измене и допуне ЗОИНП не би учиниле изборни поступак транспарентнијим него што јесте, јер би странке и даље имале кључну улогу у одлучивању о томе који ће кандидати с листе бити постављени за посланике. „Са системом затворених листа који се примењује у Србији ово постављање може да резултира да сви изабрани кандидати буду одабрани само од стране странке – а та процедура није јасна бирачима када дају своје гласове.“²⁵ Такође, Комисија је изнела замерке на рачун смерница за уравнотежено регионално представљање, које је садржано у предлогу измена и допуна ЗОИНП. Она сматра да су такве смернице нејасне и да би унеле двосмисленост у поступак расподеле мандата.²⁶ На крају, у мишљењу је учињен и кратак осврт на предлог да подносиоци листа морају да доделе најмање 25% мандата припадницима мање заступљеног пола на изборној листи. Комисија је поздравила овакво решење, констатујући да би се на тај начин повећао број посланика женског пола у Народној скупштини Републике Србије.²⁷

Након изнесеног мишљења о предложеним изменама и допунама члана 84. ЗОИНП, Комисија је оптику анализе усмерила према предложеним изменама и допунама члана 88. Закона, који се односи на престанак мандата народних посланика. И на овом месту се у мишљењу помиње одлука Уставног суда Републике Србије од 27. маја 2003. године²⁸, и подсећа се да је Уставни суд у тој одлуци укинуо одредбе Закона које су се односиле на престанак мандата народног посланика у случајевима искључења из политичке странке или преласка у другу политичку странку (члан 88, став 1, тачке 1. и 9. ЗОИНП).

Први предмет анализе Венецијанске комисије у вези са изменама и допунама члана 88. ЗОИНП био је предлог поступка у вези са бланко оставкама, које за Комисију имају „једнаку вредност уступању мандата народног посланика његовој/њеној странци.“²⁹ Комисија је навела да је законско решење утемељено на члану 102, став 2. устава Републике Србије од 2006. године, о којем је у неколико наврата изнела негативно мишљење. „Ова уставна одредба уводи једну врсту императивног мандата, не у рукама гласача, већ у корист страначког вођства.“³⁰ Највеће критике на рачун таквог решења Венецијанска комисија је изнела у свом

25 CDL-AD (2011) 005, § 22.

26 Погледати: CDL-AD (2011) 005, § 23.

27 CDL-AD (2011) 005, § 25.

28 На овом месту у мишљењу је наведен исправан датум доношења одлуке, што показује да се у претходном случају, када је наведен погрешан датум, радило о техничкој омашци.

29 CDL-AD (2011) 005, § 27.

30 CDL-AD (2011) 005, § 29.

мишљењу о самом Уставу Србије од 2006: „Изгледа да је намера да се представник веже за страначки став у свако време и у сваком погледу. Ово је озбиљна повреда слободе представника да изрази своје мишљење о суштини предлога или деловања. Он усредсређује превише моћи у рукама страначког руководства. Све ово још више забрињава кад се има у виду кључна улога Народне скупштине у избору судија уопште, а посебно у поступку реизбора свих судија предвиђеном Уставним законом за спровођење Устава. Он повећава ризик од судског система у којем су сва места подељена између политичких странака.“³¹

Предлог измена и допуна члана 88. ЗОИМП у мишљењу је начелно окарактерисан као начин да се „заобиђе“ одлука Уставног суда Србије од 27. маја 2003. године у вези са бланко оставкама.³² Наведено је и образложење прелогача да у претходне две године Народна скупштина није прихватала бланко оставке, али и чињеница да у Србији не постоји закон који би уредио материју бланко оставки, а на основу члана 102, став 2. Устава. „Премда измене и допуне постављају услове за признавање валидности таквих оставки, праксу дозвољавања бланко оставки у изборном закону, без обзира на услове, треба избегавати.“³³ На крају, Венецијанска комисија се сагласила са ставом Народне скупштине да су све бланко оставке по себи неважеће и поновила своје раније изражено мишљење да би члан 102, став 2. Устава Републике Србије требало што пре укинути.³⁴

Коначно, последња правна норма којој је посвећена извесна пажња у оквиру овог мишљења Венецијанске комисије био је предлог измена и допуна члана 92. ЗОИМП, који се односио на попуњавање упражњеног посланичког места, тј. на поступак замене изабраног народног посланика другим кандидатом са изборне листе. Првобитно решење је предвиђало да је политичка странка која би требало да попуни упражњено посланичко место имала дискреционо право да слободно изабере са листе посланика који ће попунити упражњено место. Решење садржано у предлогу измена и допуна ЗОИМП било је у директној вези са предлогом измена и допуна члана 84. ЗОИМП јер је начин попуњавања упражњеног места учињен зависним од начина првобитног избора кандидата – уколико је он изабран према редоследу на листи, његов сукцесор ће бити изабран на исти начин и, обрнуто, уколико га је изабрала странка независно од редоследа, она ће имати дискреционо право да повери мандат било ком кандидату са листе. У мишљењу није извршена детаљна анализа оваквог решења, већ је само изнесена констатација да „ова одредба доводи до проблема у вези са расподелом мандата који су раније наведени“, тј. који су изложени у вези са предлогом имена и допуна члана 84 ЗОИМП.³⁵

31 CDL-AD (2007) 004, § 53.

32 CDL-AD (2011) 005, § 29.

33 CDL-AD (2011) 005, § 34.

34 Погледати: CDL-AD (2011) 005, § 35.

35 CDL-AD (2011) 005, § 38.

Осим Закона о избору народних посланика, Венецијанска комисија је анализирао и предложене измене и допуне члана 22. Пословника народне скупштине Републике Србије, који се односи на образовање посланичких група. Предлог је предвиђао забрану да посланик који је напустио матичну посланичку групу приступи другој посланичкој групи у Народној скупштини („floor crossing“³⁶). Комисија је изнела став да одређена ограничења у погледу приступања другој политичкој странци или посланичком клубу „могу бити допуштена када су нужна и када се сразмерно примењују“, али да предлог садржи „апсолутну забрану“, што је у супротности са духом и словом члана 11. Европске конвенције о људским правима, као и Документу из Копенхагена од 1990. године и другим међународним актима.³⁷

Након анализе наведених предлога измена и допуна Закона о избору народних посланика и Пословника Народне скупштине Републике Србије, у мишљењу су изнесени и одређени закључци. Пре свега, наведено је да је циљ измена и допуна ЗОИМП да се промени пракса у подели мандата према којој странке нису везане редоследом на изборној листи, као и да се ограничи пракса бланко оставки које кандидати унапред дају својим политичким странкама. Затим је констатовано да остале сугестије које је Комисија раније упутила Народној скупштини нису усвојене. Предложене измене и допуне, како је навела Комисија, „ограничавају могућност политичких партија да бирају кандидате према својој вољи и да врше контролу над својим мандатима, али странке и даље задржавају део својих дискреционих овлашћења у погледу именовања половине изабраних посланика са листе, што је у супротности са европским стандардима.“³⁸

На самом крају, Комисија је истакла свој чврст став, који је износила и у ранијим мишљењима, да „посланичка места припадају изабраним посланицима, а не њиховим странкама“. Комисија је показала извесно разумевање за „компромисно“ решење садржано у предложеним изменама и допунама, али је навела да је оно неодрживо на дужи рок. „Национално законодавство треба даље унапређивати, како би се у потпуности испунили демократски стандарди. На средњи или дужи рок амандман на став 2. члана 102. Устава Републике Србије изгледа неизбежан.“³⁹

Мишљење Венецијанске комисије је изазвало реакцију Народне скупштине Републике Србије јер су након неколико дана јавне расправе

36 Овај израз је употребљен у тексту мишљења на енглеском језику, а иначе потиче из британске парламентарне праксе и означава две ситуације – када посланик гласа противно упутствима своје политичке странке и када посланик напусти своју политичку странку и приступи другој странци (један од најпознатијих случајева floor crossing-а је био када је сер Винстон Черчил 1904. године напустио Конзервативну странку и приступио Либералној, али се две деценије касније ипак „вратио“ у Конзервативну).

37 CDL-AD (2011) 005, § 40.

38 CDL-AD (2011) 005, § 41.

39 CDL-AD (2011) 005, § 42.

уважени сви савети Комисије у вези са предлогом Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика, а затим је 25. маја 2011. године предлог и усвојен у том облику. „Нова“ верзија Закона о избору народних посланика садржи „чист“ систем везаних изборних листа јер новоусвојени члан 84. ЗОИНП гласи: „Републичка изборна комисија ће најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора све добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе (истакао М. С.).“ Оваквом решењу уподобљен је и члан 92. Закона, којим се предвиђа да када народном посланику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат се додељује првом следећем кандидату са исте изборне листе коме није био додељен мандат посланика, а када мандат престане посланику који је изабран са коалиционе изборне листе пре истека времена на које је изабран, мандат се додељује првом следећем кандидату на изборној листи коме није био додељен мандат – припаднику исте политичке странке.⁴⁰

С друге стране, укинута је и могућност давања бланко оставки, јер је чланом 88. ЗОИНП предвиђен кратак рок важења поднесене оставке: „Посланик лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику Народне скупштине, у року од три дана од дана овере (истакао М.С.).“ Дакле, уколико оставка не буде поднесена у року од три дана од дана овере код надлежног органа, она постаје неважећа, што значи да народни посланици више не могу унапред да потпишу оставке које њихове политичке странке могу да „активирају“ у било ком тренутку четворогодишњег посланичког мандата. На овај начин је дуго и жестоко критикована могућност политички императивног мандата, садржана у члану 102, став 2. Устава Србије од 2006. године, остала у потпуности неискоришћена, а мандат је учињен и правно и политички слободним.

Објективно посматрано, нормативни квалитет новоусвојених решења бољи је од квалитета претходних, па се може рећи да је српски парламент начинио корак напред на пољу изборног законодавства. Међутим, с обзиром на то да су усвојена решења последица спољних притисака, а не плод законодавне политике Народне скупштине, са жаљењем се мора констатовати да је демократска свест политичких странака у нашој земљи на недовољно високом нивоу јер страначки интереси за њих и даље имају приоритет над државним.

40 Члан 92, став 2. ЗОИНП.

Marko Stanković LL.M, PhD

Assistant Professor, University of Belgrade Faculty of Law

ON VENICE COMMISSION'S OPINION ON THE
DRAFT LAW ON „ALERTING AND AMENDING THE
LAW ON ELECTION OF MEMBERS OF PARLIAMENT“

Summary

The Constitution of the Republic of Serbia of 2006 states that an MP is free to put his/her irrevocable mandate at the disposal of the political party, upon which proposal he or her was elected a deputy, under conditions specified by law. This is unusual, „roundabout“ way to change the legal nature of parliamentary mandate. Parliamentary mandate, though legally free, was made a politically imperative by this constitutional norm. Such a constitutional solution has been heavily criticized from the beginning, both by legal experts and by the respective international organizations, which did not prevent Serbian legislature to try to further develop the controversial constitutional norm. But recently, due to a lot of pressure from the representatives of the international community, however, amendments to the disputed legal provisions regulating this matter were proposed. The Venice Commission, in cooperation with the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the OSCE, gave their vision of the normative quality of the proposed solutions. Moreover, this document has resulted in amendments to the Law on Election of Members of Parliament receive a different form than that originally proposed.

Key words: Election of deputies. National Assembly. Venice Commission. Blank resignations. The Constitution of Serbia of 2006.