

*Dr Zoran R. Tomić*  
profesor Pravnog fakulteta u Beogradu

### USTAV IPAK NIJE POGAŽEN!\*

„Temeljni kriterijum za prosuđivanje bilo koje procedure jeste pravednost njenih verovatnih ishoda.”

(Džon Rols, *Teorija pravde*)

1. *Ustav Republike Srbije* utvrđuje da „narodni poslanik predstavlja građane izborne jedinice u kojoj je izabran” (član 76) — znači, ne sve građane Srbije, ne reprezentuje celo njeno biračko telo. Ustav kaže da „građani ostvaruju suverenost... i preko svojih slobodno izabranih predstavnika” (član 2. stav 2). Ustav, dalje, određuje da se „narodni poslanici biraju... na neposrednim izborima, tajnim glasanjem” (stav 2. člana 74). „Izbori su neposredni, biračko pravo je opšte i jednako, a glasanje je tajno” (član 42. stav 2). *Naglašavam da u Ustavu Srbije nigde nije zapisana zabrana opoziva poslanika Narodne skupštine, za razliku od Ustava SRJ koji je to izričito saopštavao u pogledu saveznih poslanika u Veću građana (njegov član 86. stav 3) i Zakona o sprovođenju Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora koji zabranjuje opoziv poslanika Skupštine te Zajednice „od strane Skupštine države članice zbog iznetog stava ili načina glasanja” (član 5. in fine).* Po Ustavu Srbije, „kandidata za narodnog poslanika... može predložiti politička stranka, druga politička organizacija ili grupa građana” (član 42. stav 3). Napokon, isti Ustav veli da se „izbor i prestanak mandata narodnih poslanika i obrazovanje izbornih jedinica uređuju zakonom” (stav 3. člana 74).

2. Regulišući Ustavom mu preneti institut prestanka mandata, *Zakon o izboru narodnih poslanika* („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 35/2000) predviđa da poslaniku prestaje mandat pre isteka vremena za

\* Rad primljen: 27. II 2003.



koje je biran — pored ostalog, i po dva, sada pred Ustavnim sudom osporena pravna osnova: A) „Ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj izbornoj listi je izabran za poslanika” (tačka 1. stava 1. člana 88); B) „Brisanjem iz registra kod nadležnog organa političke stranke, odnosno druge političke organizacije na čijoj izbornoj listi je izabran” (tačka 9. istoga stava navedenog člana). *Zajedničko za oba ova zakonska razloga je da je prevremeno (pre isteka mandata) okončanje poslaničkog svojstva, tj. gubljenje poslaničkog položaja direktno uzrokovano gašenjem jednog prethodnog političkog odnosa: članstva u izvesnoj političkoj organizaciji — bilo tako da sama ta organizacija ostaje, a članstvo određenog lica (ujedno i poslanika) prestaje, bilo što nestaje sama ta politička organizacija, pa time i prestaje članstvo u njoj.* Krupna ustavnopravna dilema koja se ovom prilikom postavlja glasi: **Da li su navedenim zakonskim normama povređena sledeća ustavna gesla (sva ili neko, odnosno neka od njih): I — Načelo narodne suverenosti (suverenosti građana); II — Načelo neposrednosti izbora za Parlament; III — Načelo tzv. slobodnog poslaničkog mandata.** Prva dva Ustav izričito proklamuje, dok je treće u njemu prećutno sadržano, sistemski proističe iz samog duha srbijanske Konstitucije.

3. U važeći **Zakon o izboru narodnih poslanika usaden je proporcionalni** izborni sistem (sistem srazmernog predstavnštva). U pravnoj nauci, on ne od skora slovi kao najpravedniji sa stanovišta tačnog odslikavanja volje celine biračkog tela, kako većinskih, tako i manjinskih političkih stremljenja. Opet, nije tajna da taj princip raspodele mandata umnogome pojačava vezu između političkih stranaka, odnosno koalicija (kao lansirne kandidacione političke poluge) i izabranog poslanika. Pri tome, i baš zbog toga, slabi odnos birača i poslanika: oni se međusobno udaljuju. Kod sistema srazmernog predstavnštva, **na liniji birač—poslanik preovlađuju primese posrednosti**, pošto birač, pri opredeljivanju daje svoj glas jednoj celoj predloženoj izbornoj listi, a ne konkretnom čoveku, potencijalnom poslaniku kojeg u stvari malo (ili nimalo) poznaje. A politička stranka, odnosno koalicija — po unapred utvrđenom redosledu ili dogovorenim kvotama, a na osnovu rezultata izbora — na koncu dodeljuje poslanički mandat određenom licu/licima sa svoje izborne liste. Proizlazi da od Ustavnog načela da se „narodni poslanici... biraju na neposrednim izborima...” u zbilji ne ostaje mnogo. Ipak, u pitanju je neposredno glasanje građana o njihovim budućim predstavnicima sa ponuđenih lista, a ne tek biranje budućih krajnjih birača — što bi značilo posredne izbore i bilo suprotno Ustavu. Međutim, kod proporcionalnog modela, prihvaćenog i u Zakonu o izboru narodnih poslanika, ne radi se ni o istinskim neposrednim izborima samih poslanika Narodne skupštine! Birači se ne opredeljuju *intuitu personae* — ne biraju nikoga pojedinačno, već se odlučuju imajući u vidu osobine i vrednosti (kako ih oni sami vide!) ponuđenih celih izbornih kandidacionih lista (svih kandidata na njima). Razume se, političke stranke i koalicije su, *pro domo sua*, izvršile prethodnu selekciju svojih kadrova, stavljajući ih na sopstvenu izbornu listu.



4. Inače, teorijsko razgraničenje između slobodnog i imperativnog poslaničkog mandata izvršeno je prema odnosu poslanika i birača, s obzirom na količinu i kanale uticaja birača na poslanike, na prirodu njihove veze (čisto politička — kod slobodnog, političkopravna — kod imperativnog mandata) — a ne s obzirom na relacije prema nosiocu procesa kandidovanja, u prvome redu političkoj stranci, odnosno koaliciji. S druge strane, elementi neke paraimperativnosti, **osobito u kontekstu proporcionalnog izbornog sistema**, nesumnjivo svakad postoje baš u kopči politička stranka, odnosno koalicija — njen član, izabrani poslanik sa odgovarajuće izborne liste. Ta zavisnost poslanika od svoje političke mat(r)ice može da bude jača, odnosno slabija, isključivo politička — ili čak i sa nezanemarljivim pravnim komponentama, kako je i u sadašnjem srbijanskom izbornom pravu.

5. Dokument „sa drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS” (Kopenhagen, juni 1990. godine, potpisala ga je i Jugoslavija) — tzv. *Kopenhagenski sporazum*, sadrži naročito naredne (za dati kontekst merodavne) „elemente pravde”: „5.1. Slobodni izbori koji će se održavati u razumnim vremenskim intervalima putem tajnog glasanja ili odgovarajućeg postupka slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru svojih predstavnika”; „7.9. Obezbediti da kandidati koji osiguraju neophodan broj glasova predviđen zakonom propisno budu uvedeni u dužnost i obavljaju je do isteka mandata, odnosno njenog okončanja na način koji je regulisan zakonom (sic!) u skladu sa demokratskom parlamentarnom i ustavnom procedurom”. *Zanimljivo je da ni u ovoj međunarodnoj konvenciji nema traga o uskraćivanju mogućnosti opoziva izabranih lica, narodnih predstavnika.*

6. Poslaniku bez ikakvog partijskog članstva, bez obzira da li je bio kandidat grupe građana ili pak (po izuzetku) neke političke organizacije — mandat ne može prestati okončanjem političkog članstva, budući da ga prethodno uopšte nije ni imao! I tu nema ničeg nelogičnog, ničeg diskriminatornog, nimalo neustavnog. Čovek prosto slobodno odlučuje da li će svoj politički angažman usmeriti na to da kao član neke političke organizacije bude kandidovan na njenoj izornoj listi — ili, nasuprot, da kao vanpartijac bude nominovan od strane grupe građana (što je praktično teži put da se u parlament stigne), ili čak (ali, prilično retko) od strane neke političke organizacije. Kada glasa za listu grupe građana, birač mora da bude svestan da su mogućnosti političkog uticaja na takvoga kandidata, u cilju ostvarenja izbornog programa predlagača liste, bitno umanjene — i da se na njega po prirodi stvari ne mogu odnositi svi zakonski razlozi prevremenog prestanka mandata.

7. U sferi tzv. slobodnog poslaničkog mandata nema mogućnosti opoziva poslanika od strane građana, i onda kada takva zabrana nije **explicite postavljena**. Otuda izgleda razumno, pri prihvatanju proporcionalnog predstavljanja, da kontrolu poslaničkog sprovođenja političkog programa za koji su se birači opredelili, poklanjajući veru određenoj kandidacionoj izornoj listi — **obavlja njegova političko-programska zaleđi-**



na. Time se težište načela narodne suverenosti sa srazmerno izabраних predstavnika unekoliko pomera na političke programe i liste, tj. na političke organizacije, takmace u izbornoj utakmici: Birač u stvari glasa tako da njegova politička volja bude izražena u određenom političkom programu koji sprovode poslanici — kao lica sa kandidacionih lista, čija snaga odgovara broju dobijenih glasova. Ostvarujući princip narodne suverenosti, građanin koji se izjasnio za određeni stranački, odnosno koalicioni politički program s punim pravom očekuje da u skupštini ne sedi poslanik koji dela protivno tome programu! Pa bilo da tog poslanika zbog nepoštovanja volje birača isključi njegova stranka, bilo njegova koalicija (nastavivši trajanje i nakon završenih izbora, u vidu postizborne koalicione saradnje). A ako iz nekog razloga neće da ga iz svoga sastava (a time i iz parlamenta) povuče sama stranka, članica koalicije, onda bi to „pravo“ ostalo koaliciji sa čije je jedinstvene izborne liste određeni kandidat preostao u poslanika. U suprotnom, mogli bismo se suočiti sa znatnom i neotklonjivom političkom šikanom od strane nesavesnih poslanika. Naime, mislim da je neuporedivo veća šteta i politički rizik potiče od neodgovornog ponašanja navodno suverenih poslanika, nego od mogućih zloupotreba samih stranaka, odnosno koalicija putem samovoljnog i čestog „oduzimanja“ pripadajućih poslaničkih mandata. Uostalom, predmetna poslanička zloupotreba, kao ozbiljnija i opasnija, pre bi se dala udenuti u Ustavnu formulu o zabrani zloupotreba „sloboda i prava čoveka i građanina“ koja je „protivustavna... i kažnjiva, onako kako je to zakonom predviđeno“ (član 12. stav 3). S tim u vezi, jednostavno nije u redu (u najmanju ruku, nije fer) da određeno lice u skupštini koristi privilegije poslaničkog statusa, a da istovremeno radi protivno interesa onih koji su ga kandidovali, te se time, pretpostavlja se, i ponaša suprotno interesima birača koji su se opredelili za tu izbornu listu i za taj stranački/koalicioni program! Takođe, valja uzeti u obzir i da — kada se svojom voljom i voljom svoje stranke nađe na jedinstvenoj koalicionoj listi, a zatim na temelju broja listi pripalih glasova i zadobije poslaničko svojstvo — pojedinac, član određene stranke iz koalicionog sastava, postaje tako u određenom smislu neposredno i pripadnik koalicije, s obzirom da tim svojim položajem ubuduće u parlamentu istupa ne samo kao predstavnik građana-birača, već i kao koalicioni poslanik, ostvarujući pored ostalog i koalicioni program.

U principu, tzv. slobodni poslanički mandat više dolazi do izražaja kada se glasa za konkretne ljude, direktno za kandidate, a ne za izborne liste. Takav je slučaj u „sistemu većine“ koji upravo podrazumeva pojedinačno glasanje. Što se tiče proporcionalnog izbornog sistema, ako političke organizacije ne bi mogle da utiču na zadobijene poslaničke mandate, opasnost da se poslanik otme od programa i liste posredstvom koje(g) je stekao poslaničku poziciju, tj. da zloupotrebi svoj poslanički položaj bile bi osetne. Politička organizacija koja to ne bi sankcionisala bila bi sama kažnjena (umanjenim brojem glasova) na sledećim izborima, pošto bi se birači koji su glasali za celinu njene liste osetili izneverenim. Dakako,



stoji opaska da se ovim razlika između slobodnog i imperativnog poslaničkog mandata sasvim relativizuje, da i pravno i praktično gubi respektabilni značaj.

8. Poslaničko svojstvo se ne svodi na poslaničko subjektivno javno pravo: posredi je kompleksan poslanički položaj, skup važnih javnopravnih ovlašćenja, ali i dužnosti, pogodnosti i ograničenja. U razmatranim slučajevima *ex lege* prestanka poslaničkih mandata, jedan politički odnos (članstvo u nekoj političkoj organizaciji, odnosno koaliciji) doveo je do rađanja jednog razuđenog pravnog odnosa izraženog u poslaničkom položaju. Zatim je, u određenom trenutku, nestajanje te političke relacije, te političke podloge, zakonom kvalifikovane neophodnom pravnom pretpostavkom opstajanja poslaničkog svojstva, povuklo za sobom pravni prestanak poslaničkog mandata. I to pre njegovog isteka, a nezavisno od volje dotičnog lica! Do ove posledice je došlo gotovo automatski, budući da se po Zakonu uloga nadležnog parlamentarnog odbora a i samog parlamenta tada svodi samo na običnu pravnu konstataciju (ali najhitniju, da bi se sprečila eventualna međuvremena poslanička izvrđavanja!) pravno relevantno promenjenog faktičkog stanja. Koja je uopšte ona prava, dopuštena mera legalnosti i legitimnosti takve političko-pravne uzročno-posledične veze, takvoga upliva i redosleda stvari — sve vreme tokom ove rasprave nastojim da dokučim. Ujedno, da dam odgovor na pitanje šta je garancija doslednog narodnog predstavljanja od strane izabranog poslanika po proporcionalnom izbornom sistemu. Dabome, kao nužno zlo disciplinovanja poslanika, ali i ostvarenja narodnog suvereniteta, pretreseni slučajevi prestanka poslaničkih mandata ne bi nipošto smeli da dovedu do pomeranja, odnosno pregrupisavanja političke moći u parlamentu: Konkretno, upražnjeni mandati zbog isključenja poslanika iz pripadajuće političke organizacije, morali bi se popuniti isključivo sa iste izborne kandidacione liste, a ako je ona iscrpena — bilo bi pravedno da mandat pripadne nekoj drugoj listi (najbolje plasiranom kandidatu sa nje koji nije dobio mandat) sa sledećom najvećom stečenom izbornom snagom. Tako bi rizik nelojalnog ponašanja poslanika — i prema svojoj matičnoj političkoj strukturi, ali i prema samim biračima koji su je na izborima podržali — u krajnjoj liniji snosila i politička stranka, odnosno koalicija o čijoj listi je reč.

Objašnjenje zašto se opisani zakonski razlog prevremenog prestanka poslaničkog mandata izvan volje samoga poslanika standardno ne sreće u uporednom pravu, mogao bi se naći u sledećem: Kod nas još uvek traje tzv. postkomunistička era, bez sopstvenog pouzdanog identiteta, ispunjena traganjem za stabilnošću, ravnotežom i demokratskom vladavinom prava u okolnostima višestranačja. Parlamentarizam je nejak, plaši se svakoga i svačega, ponajviše samoga sebe. A rašireno nepoverenje, nedovoljna profilisanost i povećana promenljivost političkih interesa, a osobito slabašna svest o opštem dobru, rečju nizak nivo političke i pravne kulture — doводи do toga da se u ovdašnjje zakonske tekstove ne retko umeću i takve



nazovi sigurnosne klauzule koje u razvijenim demokratijama apsolutno nisu potrebne.

9. Za zakonski uzrok prestanka poslaničkog mandata zbog brisanja iz odgovarajućeg registra poslanikove matične političke organizacije, i to nezavisno od razloga brisanja — vredi sledeća logika: Oni su svoju poslaničku sudbinu vezali za sudbinu političke organizacije koja ih je kandidovala. Nestankom tog uporišta, prestaje i svaka veza izabranog lica s njim, a poslanički napor za oživotvorenje izbornog programa za koji su birači te političke organizacije optirali, obesmišljava se.

10. Sve u svemu, *osporene regule Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u suprotnosti sa odredbama Ustava Srbije citiranim na početku ovoga napisa*. Propisivanjem odnosnih razloga za prevremeni prestanak poslaničkih mandata *zakonski se ne vređa ni načelo narodne suverenosti (suverenosti građana), a ni načelo neposrednosti izbora, kao ni načelo tzv. slobodnog poslaničkog mandata*. S obzirom na suštinu primenjenog *proporcionalnog sistema političkog predstavljanja*, poslanik u Narodnoj skupštini predstavlja istovremeno i „građane izborne jedinice u kojoj je izabran”, ali i političku organizaciju (odnosno grupu lica) na čijoj je listi izabran. Nalazim da se to ne kosi sa načelom suverenosti građana, već samo pokazuje karakter veze između poslanika, birača i političkih organizacija kao kreatora političko-izbornih programa i glavnih nosilaca kandidovanja. Presudno je *ex constitutione* da predstavnici građana „budu slobodno izabrani”, i to na „neposrednim izborima” — a nije nužno, nije ustavno propisano i da se građani neposredno izjašnjavaju o tačno određenim licima u konkretnom slučaju. Ako se pođe od toga je Ustavom uspostavljen tzv. *slobodan poslanički mandat*, u smislu neopozivosti poslanika direktno od strane samih birača — tada takva priroda poslaničkog mandata nije narušena pravnom mogućnošću „rotiranja” poslanika sa iste izborne liste usled prestanka njihovog originernog političkog članstva po osnovu kojeg su i kandidovani. Tu nema govora o „prepravljaju slobodno izražene volje birača na izborima”. Ali, neporecivo je da **u miljeu znatno obezličanih izbora, kakav nudi sistem srazmernog predstavnništva potencirajući ulogu političkih stranaka — nisu mogući ni pravi neposredni izbori, a nema ni bukvalno slobodnih poslaničkih mandata!** S druge strane, pravo poslanika da se u Parlamentu slobodno opredeljuju i glasaju narečenim a osporenim odredbama *nije pravno suženo*. No, ne može se zanemariti njihov praktični, *faktički domašaj*, kao ni mogućnost zloupotrebe (o čemu postoje domaća ne mala iskustva). Uz to, saglašavanjem jedne stranke da njeni članovi, koji su i sami dali na to pristanak, budu kandidovani na jedinstvenoj koalicionoj izornoj listi — oni stiču svojstvo koalicionih poslanika. (*Nota bene*: Zakon o izboru narodnih poslanika ne traži da koalicije, kao predlagači kandidata, budu registrovane! — član 40. stav 1). Otuda, ako se njihova stranka kasnije odvoji ili pak bude isključena iz koalicije — oni to svojstvo gube. Jer, matična stranka je od određenog momenta njihove (kao i oni sopstvene) poslaničke mandate, voljno vezala za pripadništvo koaliciji i njenoj jedinstvenoj kandidacionoj

izbornoj listi, u stvari zajedničkom političkom izbornom programu sa kojim su i izašli pred birače. Ovo važi i onda kada politička koalicija nije bila registrovana, a stranka — članica koalicije, nije ni u kom pogledu izgubila niti sopstveni identitet, niti pravni subjektivitet.

Razume se, sasvim van optike ove diskusije ostaje pitanje da li su analizirane pravne solucije iz sadašnjeg Zakona o izboru narodnih poslanika politički prihvatljive, celishodne i delotvorne. Da li ima plodotvornijih načina da se obezbedi poslanička vernost izbornoj listi, odgovarajućem političkom programu i građanima koji iza njega stoje? A sve to u osnovnom cilju: *Da se ne poremeti izborima stvoreni, i u parlamentu srazmerno predstavljeni odnos političkih snaga, kao i odslikana struktura raspoloženja biračkog tela.*