Dr Marijana Pajvančić
profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu

ODLUKA O RASPISIVANJU PREDSEDNIČKIH IZBORA*

— pravni okvir i interpretacije —

Brojnim otvorenim pitanjima pravne regulative izbora i zaštite izbornog prava priključuje se još jedno. Odnosi se na donošenje odluke o raspisivanju predsedničkih izbora. Pitanje na koje se u javnosti čuju različiti odgovori, glasi „da li je predsednica Narodne skupštine dužna da 6. II 2003. godine donese odluku o raspisivanju predsedničkih izbora, i da li je pritom vezana ustavnim/zakonskim rokom u kome se izbori moraju održati?”

Kratak odgovor na to pitanje bio bi „da”. Predsednica Narodne skupštine dužna je da 6. II 2003. godine donese odluku o raspisivanju predsedničkih izbora i vezana je zakonskim rokom unutar koga izbori moraju biti održani.

Osnovna pravna argumentacija za ponuđeni odgovor temelji se na Ustavu i Zakonu o izboru i opozivu predsednika Republike. Tri pitanja su u tom kontekstu relevantna. Prvo se odnosi na rokove. Drugo je pravna priroda odluke o raspisivanju izbora. Treće su pravna sredstva kojima se može osporavati zakonitost odluke.

Treba razlikovati tri situacije u kojima se predsednik Narodne skupštine može naći prilikom donošenja odluke o raspisivanju izbora. Razlika među njima značajna je za odgovor na pitanja: kada se mora doneti odluka o raspisivanju izbora i u kom roku se izbori moraju održati.

Prvi slučaj su redovni izbori koji se raspisuju zato što je istekao mandatni period za koji je predsednik Republike izabran. Pravila za ovu situaciju sadržana su u Ustavu (član 86 stav 4) i Zakonu (član 4a). Ustav propisuje momenat u kome se moraju održati izbori. Izbori se moraju

* Rad primljen: 6. II 2003.

održati najkasnije 30 dana pre isteka mandata predsednika Republike. Svi rokovi računaju se, dakle, s obzirom na dan u kome se moraju održati izbori. Novelama Zakona utvrđeno je vreme kada mora biti doneta odluka o raspisivanju izbora. Odluka se donosi najranije 90, a najkasnije 30 dana pre dana održavanja izbora.

Drugi slučaj postoji kada mandat predsednika Republike istekne pre vremena za koje je biran, zbog ostavke ili opoziva. Pravila postupanja u ovoj situaciji utvrđena su u Ustavu (član 87 stav 5) i Zakonu (član 4a). Ustav propisuje da se, u tom slučaju, izbori moraju održati u roku od 60 dana računajući od dana prestanka mandata. Zakon utvrđuje rok za donošenje odluke o raspisivanju izbora. Kao i u prethodnom slučaju, odluka o raspisivanju izbora mora biti doneta najranije 90, a najkasnije 30 dana pre dana održavanja izbora.

Treći je slučaj kada bi za predsednika Republike izbori bili neuspešni, jer nije ispunjen izborni cenzus (odaziv od najmanje 50% od ukupnog broja birača) u prvom izbornom krugu. I to je slučaj koji je pred nama. U čemu je ova situacija različita od prethodno navedenih? Za razliku od prva dva slučaja, do novela Zakona, za slučaj neuspešnih izbora nije postojalo pravno pravilo — postojala je pravna praznina. Ni u Ustavu ni u Zakonu nije bilo uređeno kako se postupa kada izbori nisu bili uspešni. Novelama Zakona utvrđeno je pravilo za ovaj slučaj (član 5i stav 3). Treba, međutim, primetiti da je zakonodavac uredio samo rok u kome predsednik Narodne skupštine treba da „odluči o raspisivanju izbora” (član 5i stav 3). U istom članu nije, međutim, eksplicitno utvrdio rok u kome se moraju održati predsednički izbori. Ali, novele Zakona (član 4a) sadrže i generalnu odredbu da odluka o raspisivanju izbora mora biti doneta najranije 90, a najkasnije 30 dana pre dana održavanja izbora.

Kakve su konsekvence i moguće interpretacije ovakvih pravila? Ovakvo formulisana pravila izazvala su različita tumačenja. Prema jednom, izbori se moraju održati najpre 30, a najkasnije 90 dana, računajući od 6. II 2003. godine, kada predsednica Narodne skupštine mora doneti odluku o raspisivanju izbora. Prema drugom, predsednica Narodne skupštine mora, najkasnije do 6. II 2003. godine doneti odluku o vremenu održavanja izbora, ali nije vezana nikakvim posebnim pravilom u pogledu roka u kome se izbori moraju održati. Prema trećem, predsednica Narodne skupštine je dužna da do 6. II 2003. godine samo odluči kada će izbore raspisati, ali ne mora doneti i odluku o raspisivanju izbora.

Koja pravna pravila treba uzeti u obzir kako bi se ova dilema razrešila? Uz sve manjkavosti aktuelnog Ustava, koje su bile predmet oštih stručnih kritika, on do sada nije pretrpeo izmene, pa njegove norme i nadalje obavezuju. Treba, dakle, poći od Ustava.

Ustav sadrži stroga pravila u pogledu rokova u kojima se moraju održati redovni izbori za predsednika Republike (član 86 stav 4) kao i za izbore koji se održavaju ukoliko mandat predsednika Republike prestane pre isteka vremena (član 87 stav 5). Za oba slučaja Ustav ne ostavlja prostor tumačenju. Vreme u kome se mora izabrati predsednik Republike je

jasno određeno. To govori da Ustav ne dopušta situacije u kojima je mesto predsednika Republike upražnjeno, a vreme kada će se održati predsednički izbori neizvesno. Ako se ova pravila primenjuju u redovnim situacijama, utoliko im pre ima mesta u posebnim situacijama, kao što je ova u kojoj izbori nisu bili uspešni. U slučaju neuspešnih izbora morala bi se, dakle, primeniti analogija sa slučajevima koje Ustav propisuje.

Zakonske odredbe koje treba imati u vidu odnose se na dva pitanja. Prvo je rok u kome se moraju održati izbori. Drugo se odnosi na sadržaj ovlašćenja predsednika Narodne skupštine u vezi sa donošenjem odluke o raspisivanju izbora.

U pogledu rokova za održavanje predsedničkih izbora, novelama Zakona (član 4a) precizira se da od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora ne može proteći manje od 30 dana niti više od 90 dana. Novelama Zakona (član 5i stav 3) se, takođe, utvrđuje da predsednik Narodne skupštine odlučuje o raspisivanju izbora „u roku od 60 dana od dana kada su održani neuspeli izbori”. Obe odredbe Zakona obavezuju i nijedna se ne sme izgubiti iz vida. Prema članu 5i stav 3 odluka o raspisivanju izbora mora biti doneta najkasnije 6. II. 2003. godine. Tada ističe rok od 60 dana, računajući od 8. XII 2002. godine kada su održani neuspeli predsednički izbori. Odredba člana 4a, pak, precizno utvrđuje da od dana raspisivanja do dana održavanja izbora ne može proteći manje od 30 dana niti više od 90 dana. Vreme održavanja izbora je jasno propisano. Postoje zakonski rokovi, koji su prekluzivni i ne poznaju nikakve slučajeve odstupanja.

Zakon sadrži dve norme, obe unete novelama izvršenim između dva izborna ciklusa, kojima uređuje donošenje odluke o raspisivanju izbora. Obe norme moraju se uzeti u obzir. Prva, kojom se utvrđuje da „izbore za predsednika Republike raspisuje predsednik Narodne skupštine” (član 4), i druga prema kojoj predsednik Narodne skupštine „odlučuje o raspisivanju novih izbora” (član 5i stav 3). Obe norme su imperativne prirode („raspisuje”, odnosno „odlučuje o raspisivanju”). Iako se dikcija normi razlikuje, imperativni oblik i jedne i druge ne dopušta interpretaciju prema kojoj se pravilo „odlučuje o raspisivanju” može interpretirati samo kao obaveza predsednika Narodne skupštine da odluči kada će raspisati izbore, dok se pravilo „raspisuje izbore” ima tumačiti kao obaveza donošenja odluke o raspisivanju izbora.

Donoseći odluku o raspisivanju izbora predsednik Narodne skupštine samo izvršava svoju zakonsku obavezu. Odluka o raspisivanju izbora je akt deklaratorne prirode. On se donosi na osnovu Ustava i Zakona. U odluci se konstatuje da su ispunjeni ustavni i zakonski uslovi za raspisivanje izbora. U njoj se, nadalje, određuje dan održavanja izbora unutar ustavom i zakonom određenog roka. Naposljetku u odluci se konstatuje da, od dana njenog donošenja, počinju teći rokovi za izborne radnje.

Na osnovu iznetog, može se izvesti nekoliko zaključaka:

Prvo, propisi koji uređuju izbore su i nadalje manjkavi i ne sadrže sve neophodne standarde za fer i demokratske izbore. U njima ima mno-

go pravnih praznina i nejasnih pravila, što zahteva naknadne interpretacije, često i u toku samog izbornog procesa. To se posebno odnosi na procesna pravila, što stvara pravnu nesigurnost za učesnike u izbornom procesu.

Drugo, nastavlja se sa lošom, i u više navrata kritikovanom, praksom parcijalnih izmena izbornih propisa neposredno uoči održavanja izbora.

Treće, u pogledu roka za održavanje predsedničkih izbora u slučaju neuspelih izbora treba primeniti analogiju sa ustavnim pravilom koje se odnosi na izbore za slučaj ranijeg prestanka mandata predsednika Republike.

Četvrto, odluku o raspisivanju predsedničkih izbora trebalo bi doneti 6. II, a predsedničke izbore održati najpre 8. III (tačnije 9. III, jer taj datum pada u nedelju), a najdocnije 7. V (tačnije 4. V, jer taj datum pada u nedelju).

Naposletku, ostaje i pitanje koja bi se pravna sredstva mogla koristiti ukoliko bi se osporavala zakonitost odluke o raspisivanju izbora? To bi se moglo učiniti pred Ustavnim sudom Srbije, podnošenjem predloga za ocenu ustavnosti.

U tom pogledu postavlja se pitanje koji akt bi bio osporavan pred Ustavnim sudom? Da li bi predmet ocene ustavnosti bila odredba Zakona o izboru i opozivu predsednika Republike, u prvom redu član 51 stav 3 ovog Zakona, ili bi predmet osporavanja bila sama odluka o raspisivanju izbora, ili možda i Zakon i odluka o raspisivanju izbora? Ukoliko bi se osporila odluka o raspisivanju izbora postavilo bi se pitanje kakva je pravna priroda odluke, da li je to pojedinačni ili opšti pravni akt. To pitanje bilo bi prethodno. Postupanje Ustavnog suda zavisi od odgovora na ovo pitanje. Pred Ustavnim sudom se, naime, može osporavati ustavnost ili zakonitost samo opštih, ali ne i pojedinačnih pravnih akata.

Pored toga, postavilo bi se i pitanje ko je ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom. To može učiniti sam Ustavni sud (član 128 stav 3 Ustava Srbije) ili državni organi (član 128 stav 2 Ustava Srbije). Svi drugi organi ili organizacije koji bi eventualno mogli pokrenuti postupak ocene ustavnosti morali bi ispuniti uslov propisan Ustavom. On se odnosi na njihovu ocenu „da su im prava i interesi neposredno povređeni aktom čija se ustavnost i zakonitost osporava” (član 128 stav 2 in fine Ustava Srbije).