Анализа предлога Закона о изменама и допунама Закона о локалним изборима са становишта корупције и борбе против корупције

**Уопште о предлогу Закона**

Како се наводи у образложењу, „овим законом усклађују се одредбе Закона о локалним изборима, који је донет 2007. године са законима који уређују поједина питања од значаја за спровођење избора за одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе (Закон о уређењу судова, Закон о политичким странкама и Закон о управним споровима).“

„У настојању да се правни и политички систем усклади са европским принципима и вредностима, овим изменама и допунама Закона о локалним изборима потврђује се начело да су грађани носиоци суверености, обезбеђује се уставно право грађана да на изборима одлучују о томе који кандидати ће их представљати и отклањају елементи посредности избора.“

„Уређивањем начина на који се подноси оставка на функцију одборника потврђује се да оставка, као један од разлога за престанак мандата одборника пре истека времена на које је изабран, суштински представља стварну и слободно изражену вољу одборника и лични чин непосредно изабраног представника грађана, чиме се доследно примењује уставни принцип да нико не може присвојити сувереност од грађана нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.“

Предлог закона је последица промена у правном систему Србије које су већ претходно начињене, а пре свега промене Закона о избору народних посланика, којима је уређено питање подношења оставки и питање начина избора кандидата са листе који ће обављати функцију.

Међутим, иако овај предлог хронолошки долази после измена Закона о избору народних посланика, до промена у регулативи о локалним изборима је дошло раније – у моменту када је Уставни суд оценио да су неке његове одредбе неуставне. Наиме, за разлику од избора у скупштину Србије, где су „бланко оставке“ биле политички обичај а не правно уређен институт, Закон о локалним изборима из 2007 је такву устаљену и штетну праксу кодификовао.

Уставни суд се међутим, одлучујући јула 2009 о уставности одредаба о бланко оставкама није задржао само на томе питању, већ је прогласио несагласнима са највишим правним актом и норму која се односи на тзв. „посредни пропорционални систем“ избора, то јест ситуацију у којој се тек након избора одређује ко ће са листе постати одборник. Та одлука у целини гласи:

* Уставни суд Србије је утврдио да одредбе члана 47. Закона о локалним изборима нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима, односно да су одредбе члана 43. Закона несагласне са Уставом. Наиме, према оцени Уставног суда, одредбом члана 47. Закона којом је, поред осталог, прописано да подносилац изборне листе и кандидат за одборника, односно одборник, могу закључити уговор којим ће регулисати међусобне односе и предвидети право подносиоца изборне листе да, у име одборника, поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе, уведен је институт бланко оставке, односно уведен је институт на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника. На овај начин, по оцени Уставног суда, уговором који за предмет има располагање одборничким мандатом, законодавац је на посредан начин променио Уставом опредељену природу представничког мандата и фактички је увео "прикривени" императивни мандат одборника у односу на политичку странку или другог овлашћеног предлагача на чијој је листи кандидован. Међутим, мандат као јавноправни однос између бирача и представника, не може бити предмет уговора између кандидата за одборника, односно одборника и носиоца изборне листе. Функција одборника, као и друга јавна функција, може увек престати вољом њеног носиоца али та воља мора да одговара стварној вољи одборника и да буде слободно изражена. Суд сматра да у ситуацији када подносилац изборне листе самостално одлучује да ли ће и када "активирати" унапред потписану бланко оставку таква оставка не представља чин слободне воље одборника. Стога, на основу оспорене одредбе, политичка странка може "непослушног" одборника да замени другим, промени састав скупштине и да утиче на одлучивање у скупштини јединице локалне самоуправе. Довођењем политичких странака у такву правну позицију да располажу мандатима одборника, ствара се могућност да странке, супротно Уставу, власт на локалном нивоу потчине себи, односно да преузму улогу бирачког тела и присвоје сувереност од грађана, чиме се, по оцени Суда, ограничавају изборна права грађана која јемчи Устав, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Протокол број 1 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, а политичким странкама дају таква овлашћења која излазе изван Уставом утврђеног оквира за њихово деловање. Право грађанина да буде биран по схватању Суда, подразумева и право на задржавање и несметано уживање одборничког мандата у периоду на који је изабран и гарантовану заштиту од самовољног одузимања, односно његовог престанка. Такође, Уставни суд је утврдио да је са Уставом несагласан и члан 43. истог закона налазећи да су његове одредбе у логичкој и системској вези са одредбама члана 47. Из садржине члана 43. Закона произилази да подносилац изборне листе, након утврђивања резултата избора, добијене мандате додељује кандидатима са листе по сопственом избору а не по редоследу који је кандидат заузимао на изборној листи. Тиме се, по оцени Суда, уводи својеврстан облик посредних избора на локалном нивоу а подносиоци изборних листа се после гласања, јављају као "посредници" између бирача и њихових представника. Уставом је изричито утврђено да су грађани носиоци суверенитета, да се не може присвојити сувереност од грађана, да грађани располажу правом да бирају и да то чине на непосредним изборима, па се, према схватању Суда, својство одборника сагласно Уставу може стећи једино непосредним избором од стране грађана. Стога се по оцени Суда оваквом законском одредбом повређује уставно начело о народном, грађанском представништву као и уставни принципи о непосредности избора а одборници се ограничавају у свом праву да слободно изражавају своје мишљење и да се у скупштини јединице локалне самоуправе слободно опредељују и гласају сагласно свом уверењу.

Уставни суд је на седници одржаној 2. јула 2009. године донео Решење ИУз 52/2008 којим је покренуо поступак за оцену уставности одредаба чл. 18, 43. и 47. Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", број 129/07), а које је објављено у "Службеном гласнику Републике Србије", број 58/09, од 25. јула 2009. године.

**Коментар појединих одредаба предлога закона**

Чланом 1. и чланом 4 измена и допуна Закона предвиђено је усклађивање Закона са Законом о политичким странкама („Службени гласник РС”, број 36/09). Између осталог, то значи и брисање термина „политичке организације“.

Чланом 2. измена и допуна предвиђено је усклађивање члана 8. Закона са одредбама Устава којима је прописано да избори морају да се окончају у року од 60 дана од дана расписивања избора.

Чланом 3. је предвиђено усклађивање норми о спровођењу избора и улози Управног суда као надлежног за решавање у управним споровима.

Чланом 5. измена и допуна предвиђено је решење које омогућава равноправнију заступљеност припадника оба пола, кроз гарантовање одређених места на листи.

У члану 43. Закона (члан 6. Предлога закона) предвиђено је да доделу мандата након спроведених избора за одборнике врши изборна комисија јединице локалне самоуправе према редоследу кандидата на изборној листи почев од првог кандидата са листе. Овакво решење је у складу са ставом Уставног суда да поштовање принципа слободних и непосредних избора у систему сразмерног представништва и затворених изборних листа подразумева да редослед кандидата на листи обавезује подносиоца изборне листе при расподели добијених одборничких мандата и да се мандати додељују кандидатима по редоследу по којем су њихова имена наведена на изборној листи.

Новопредложени члан 43. Закона гласи:

„Члан 43.

Изборна комисија јединице локалне самоуправе 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.”

Овом одредбом се на једноставан начин обезбеђује избор одборника без посредовања подносиоца изборне листе након избора, која је била један од чинилаца посредности изборног процеса.

Чланом 7 предлога закона уређено је питање подношења оставке на функцију одборника (члан 47 Закона). То је један од разлога за престанак мандата одборнику пре истека времена на које је изабран. Како се каже у образложењу предлога закона, „истовремено се регулише и начин поступањапо оставци коју одборник лично подноси председнику скупштине јединице локалне самоуправе, у смислу процедуре по којој председник скупштине, односно скупштина поступа када је у питању писмена оставка одборника. Ово из разлога да се избегне негативна пракса уврштавања оставке као последње тачке дневног реда, чиме се неоправдано одуговлачи изјашњавање скупштине о истој.“

„Члан 47.

Одборник лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику скупштине јединице локалне самоуправе, у року од три дана од дана овере.

Председник скупштине јединице локалне самоуправе је дужан да поднету оставку стави на дневни ред скупштине на првој наредној седници, са предлогом да то буде прва тачка дневног реда.”

За ове предлоге може се рећи исто што и за сличне измене у Закону о избору народних посланика: реч је о одстрањивању из правног система једног анахроног механизма. Последице тог механизма за корупцију се огледају у томе ка коме ће бити усмерена пажња потенцијалних корупционаша – да ли ка партији која располаже оставкама одборника или ка самим одборницима. Наиме, бланко оставке су партијама служиле као средство заштите од „куповине“ одборника. Међутим, оне нису биле само то, већ су обезбеђивале апсолутну дисциплину и по другим питањима, на пример, у случајевима када одборник има другачије мишљење од шефа одборничке групе којој припада или партијског лидера.

Норма која се предлаже битно отежава или онемогућава подношење оставки у име одборника, тиме што се тражи да он то лично учини и кроз судску оверу као доказ о аутентичности. Међутим, појам „личног“ подношења није ближе уређен па може подразумевати разне ствари – предају председнику скупштине, слање поштом, предају на писарници итд.

Корисни механизам који је предвиђен овим чланом – да се предлог уврсти на дневни ред прве наредне седнице, као прва тачка, ограничен је сазнањем председника скупштине да је оставка уопште поднета. Имајући све то у виду чини се да би већа прецизност око начина подношења оставке помогла да се отклони свака недоумица.

Чланом 8 уређено је питање доделе одборничких мандата (члан 48 Закона) уз доследну примену принципа доделе одборничког мандата према редоследу кандидата на изборној листи. Једино одступање од редоследа на изборној листи је последица обавезе да мање заступљени пол на изборној листи буде у одређеном проценту представљен у скупштини јединице локалне самоуправе, тако што на изборној листи међу свака три кандидата по редоследу на листи мора бити најмање по један кандидат – припадник оног пола који је мање заступљен на листи.

Нове одребде гласе:

„Када одборнику престане мандат пре истека времена на које је изабран, мандат се додељује првом следећем кандидату са исте изборне листе коме није био додељен мандат одборника.”

„Када одборнику који је изабран са коалиционе изборне листе престане мандат 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.

Кандидату коме је био додељен мандат одборника, а којем је мандат престао због преузимања функције председника општине или градоначелника, односно заменика председника општине или заменика градоначелника, мандат се поново додељује у истом сазиву скупштине јединице локалне самоуправе под условима:

– да је кандидату престала функција председника општине или градоначелника, односно заменика председника општине или заменика градоначелника;

– да постоји упражњено одборничко место које припада истој изборној листи, и

– да је изборној комисији јединице локалне самоуправе кандидат поднео захтев за доделу мандата одборника.”

Ова одредба је такође припремљена на сличан начин као и недавне измене Закона о избору народних посланика. Иако се у образложењу предлога закона не помиње, одредба укључује и посебно правило за избор кандидата са коалиционих изборних листа. Иако су јасни разлози због којих се ова норма предлаже, она носи са собом и ризик приликом примене или барем потребу за додатним регулисањем. Наиме, да би се уопште утврдило да је неки кандидат за одборника припадник одређене политичке странке, такви подаци би требало да буду доступни приликом утврђивања. Чини се да је решење за тај проблем уношење податка о чланству у одређеној политичкој странци у изборну листу. Међутим, након избора, кандидати са изборне листе могу да напусте политичку странку чији су били чланови у доба избора и да се прикључе некој другој. У том случају, списак са изборне листе више није релевантан за примену ове законске одредбе и није јасно на који начин би се тај проблем решио. Таква неизвесност може да буде погодна за доношење арбитрерних одлука од стране тела које утврђује коме ће припасти мандат.

Специфичност одредбе која се предлаже за Закон о локалним изборима јесте то да се утврђују посебна правила за носиоце извршних функција на локалном нивоу (градоначелник и заменик градоначелника, односно председник општине и његов заменик) за случај да су били прво изабрани за одборнике, да су затим поднели оставку на то место због избора на извршну функцију и да им након тога извршна функција престане. Ваља уочити да „право“ поновног избора на одборничку функцију не зависи само од њихове воље, већ и од спремности политичке групације којој припадају да им обезбеди неко одборничко место (нпр. подношењем оставке) или ако до тога дође услед случаја (нпр. смрт неког од одборника). Међутим, у оба случаја су одредбе овог члана у колизији са другим одредбама о попуњавању одборничких места са изборних листа, зато што друге норме предвиђају аутоматизам у додели мандата следећем кандидату са листе.

Остале норме односе се на усклађивање са другим прописима.

У прелазним одредбама предвиђено је да се норме о додели мандата са листе примењују тек од наредних избора за одборнике.

**Закључак**

Након што је Уставни суд 2009 огласио неке норме Закона о локалним избора супротним Уставу и ставио их ван снаге настала је потпуно другачија правна ситуација у вези са доделом мандата са изборне листе и престанка мандата одборника, при чему, у одсуству неуставних норми постојеће нису могле да дају одговор на све изазове примене закона. Предлог измена закона тежи да могуће недоумице реши и наслања се на решења из Закона о избору народних посланика. Међутим, и поред тога неке недоумице су остале и након овог предлога. Њихов значај за корупцију или борбу против корупције не мора бити велики, али се могу негативно одразити на функционисање локалних органа власти и изазвати правну несигурност.