

„Службени гласник РС“, бр. 77/2016

ТРЕЋЕ ОДЕЉЕЊЕ

ПРЕДМЕТ ПАУНОВИЋ И МИЛИВОЈЕВИЋ ПРОТИВ СРБИЈЕ

(представка број 41683/06)

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

24. мај 2016. године

Ова пресуда постаће правоснажна у околностима утврђеним у члану 44. став 2. Конвенције. Она може бити предмет редакцијских измена.

У предмету Пауновић и Миливојевић против Србије,

Европски суд за људска права (Треће одељење), на заседању већа у саставу:

Luis López Guerra, *председник*,

Helena Jäderblom,

Johannes Silvis,

Dmitry Dedov,

Branko Lubarda,

Pere Pastor Vilanova,

Alena Poláčková, *судије*,

и Stephen Phillips, секретар Одељења,

После већања на затвореној седници 26. априла 2016. године,
Доноси следећу пресуду, која је усвојена тог дана:

ПОСТУПАК

1. Предмет је формиран на основу представке (број 41683/06) против Републике Србије коју су Суду поднела према члану 34. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: „Конвенција”) два српска држављанина, господин Горан Пауновић и госпођа Ксенија Миливојевић (у даљем тексту: „подносиоци представке”), 5. октобра 2006. године.
2. Подносиоце представке заступала је госпођа Т. Лалић, адвокат из Београда. Владу Србије (у даљем тексту: „Влада”) заступао је њен заступник у то време, господин С. Царић.
3. Подносиоци представке су навели да су лишени права да буду чланови Народне скупштине Републике Србије (у даљем тексту: „Скупштина”). Они су се позвали на чл. 6, 9, 10, 13. и 14. Конвенције и члан 3. Протокола број 1 уз Конвенцију.
4. Представка је прослеђена Влади 8. фебруара 2010. године.

ЧИЊЕНИЦЕ

I. ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА

5. Подносиоци представке, господин Горан Пауновић („први подносилац представке”) и госпођа Ксенија Миливојевић („друга подносиатељка представке”), су српски држављани рођени 1965. године и 1975. године и тренутно живе у Новом Саду и Београду.

A. Историјат предмета

6. Чињенице предмета, како су их странке изнеле, могу се сумирати на следећи начин.
7. Избори за посланике Народне скупштине у Србији одржавају се по пропорционалном систему заступљености према коме су кандидати за Народну скупштину обухваћени листама политичких странака или коалиција. Бирачи бирају листе, без непосредног гласања за појединачне кандидате.
8. Подносиоци представке су 2003. године изабрани за народне посланике политичке странке зване Г17ПЛУС.
9. Међутим, пре избора, од свих кандидата, укључујући и подносиоце представке, њихове странке су тражиле да потпишу изјаве о оставкама, без навођења датума и да их предају странци. Ти документи су, такође, овластили странку да уместо њих именује друге кандидате, уколико то буде неопходно.
10. Након разлика у политичким ставовима између подносилаца представке и њихове странке, први подносилац представке је 5. маја 2006. године потписао посебну, званично оверену изјаву, у којој је изјавио да је његова претходна изјава о оставци неважећа. Први подносилац представке је о овој изјави обавестио Г17ПЛУС и председника Народне скупштине и објавио је у јавности.
11. Друга подносиатељка представке је, такође, касније обавестила Народну скупштину, странку и јавност да своју претходну изјаву о оставци сматра неважећом.
12. Шеф посланичког одбора Г17ПЛУС у Народној скупштини је 15. маја 2006. године одредио датум на изјавама о оставкама подносилаца представке и доставио их председнику Народне скупштине.
13. Први подносилац представке се истог дана обратио скупштинском Одбору за административна питања, објаснивши да не намерава да поднесе оставку и да жели да задржи своје место у Народној скупштини као независан посланик. Он је овом одбору

доставио оверену изјаву од 5. маја 2006. године. Одбор је, међутим, закључио да су оба подносиоца представке поднела оставку и утврдио да њихове посланичке мандате треба сматрати окончаним.

14. Народна скупштина је на пленарном заседању 16. маја 2006. године потврдила ту одлуку и уместо подносилаца представке прихватила друга два кандидата које је Г17ПЛУС предложио за народне посланике.

15. Подносиоци представке су 25. маја 2006. године поднели две посебне тужбе Врховном суду и Уставном суду, тражећи поништај одлука Народне скупштине о престанку њихових мандата и замени са другим кандидатима.

16. Тужба поднета Врховном суду одбачена је 29. маја 2006. године због процесних разлога. Суд је навео да спорне скупштинске одлуке нису биле „управни акти” и да, као такве, не могу бити предмет судске контроле.

17. Уставни суд је 29. маја 2008. године, такође, одлучио против подносилаца представке, не разматрајући основаност њиховог предмета. Он је навео да су нови парламентарни избори одржани у јануару 2007. године, због чега је жалба подносилаца представке, у суштини, постала беспредметна. Он је констатовао да се њихова притужба не би могла сматрати уставном жалбом, како је предвиђао Устав усвојен у новембру 2006. године, будући да су предметне скупштинске одлуке донете неколико месеци пре усвајања новог Устава (види Б.4 у даљем тексту).

Б. Релевантно домаће право и пракса

1. Устав Републике Србије из 1990. године

(објављен у „Службеном гласнику Републике Србије”, број 1/90)

18. Члан 2. став 2. Устава утврђивао је, између осталог, да грађани остварују сувереност преко својих „слободно изабраних представника”.

19. Члан 42. утврђивао је, поред осталог, да грађанин који је навршио осамнаест година има право да бира и да буде биран у Народну скупштину; да су скупштински избори непосредни, и да политичке партије, као и друга тела, имају право да предлажу кандидате.

20. Члан 76. предвиђао је да народни посланик представља грађане изборне јединице у којој је изабран.

21. Устав из 1990. године опозван је у новембру 2006. године, а на снагу је ступио нови Устав, објављен у „Службеном гласнику РС”, број 98/06.

2. Закон о избору народних посланика

(објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 35/00, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05 и 101/05)

22. Члан 88. став 1(1) прописивао је да мандат народном посланику престаје пре истека времена на које је изабран ако му престане чланство у политичкој странци или коалицији на чијој изборној листи је изабран за посланика. Ову одредбу је 27. маја 2003. године Уставни суд Србије прогласио неуставном и она је избрисана из овог закона (види став 34. у даљем тексту).

23. Члан 88. став 1(2) прописивао је да се мандат народном посланику завршава пре званичног престанка мандата уколико народни посланик поднесе оставку.

24. Члан 88. је измењен 25. маја 2011. године тако што је додата одредба према којој се од народних посланика захтева да, у форми званично потврђеног документа лично

понуде оставку и да је предају председнику Народне скупштине, у року од три дана од датума званичне потврде.

*3. Пословник Народне скупштине Републике Србије
(објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 32/02, 57/03, 12/04, 29/04 и 53/05)*

25. Члан 230. прописује да народни посланик, када подноси оставку, мора то да учини у писаној форми и да је преда председнику Народне скупштине, који онда мора да је проследи свим другим народним посланицима.

*4. Закон о облигационим односима
(објављен у „Службеном листу СРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и 31/93)*

26. Чланови 111. и 112. прописују да се уговор може поништити ако га је закључила страна која поступа са ограниченом пословном способношћу или ако је закључен као последица недостатака мане воље.

27. Чланови 199. и 200. прописују, између осталог, да свако ко је претрпео страх, физичку бол или душевну патњу као последицу повреде права личности има право, у зависности од трајања и јачине повреде, да пред парничним судовима тражи новчану накнаду и, додатно, да тражи друге облике обештећења који би могли пружити одговарајуће нематеријално задовољење.

28. Члан 376. ст. 1. и 2. прописује да се захтев за потраживање на основу горе наведених одредби може поднети у року од три године од датума када је оштећеник дознао за предметну штету и за лице које је штету учинило, али да се у сваком случају захтев мора поднети у року од пет година од кад је штета настала.

29. Члан 377. став 1. даље прописује да се, ако је штета у питању проузрокована кривичним делом, рок застарелости накнаде штете може продужити, како би одговарао року застарелости кривичног гоњења.

*5. Устав Републике Србије из 2006. године
(објављен у „Службеном гласнику РС”, број 98/06)*

30. Члан 52. утврђује, поред осталог, да сваки пунолетан, пословно способан држављанин има право да бира и буде биран; да су избори непосредни; и да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.

31. Члан 102. став 2. утврђује да је „народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика”.

32. Члан 170. предвиђа да се „уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту”.

33. Нови Устав ступио је на снагу у новембру 2006. године.

6. Судска пракса Уставног суда

34. Уставни суд је 27. маја 2003. године, оцењујући уставност изборног законодавства *in abstracto*, утврдио да мандат изабраног народног посланика припада народном посланику лично, а не политичкој странци на чијој листи је изабран. У образложењу, суд

је нагласио да након избора, народни посланици треба првенствено да одговарају бирачима који су их изабрали, а не политичкој странци. Ово проистиче из чињенице да они мандат добијају од грађана, а не од политичке странке. Чињеница да је неки народни посланик дао оставку на чланство у странци или ако је из ње избачен, не треба да доведе до њиховог избацавања из Народне скупштине. Народни посланици немају уставну обавезу да дају оставке ако не подржавају политичке ставове својих странака, чак и у случају када су из ње избачени (Одлука [IY-197/2002](#)).

В. Релевантна документа Савета Европе

1. Парламентарна скупштина

35. Парламентарна скупштина Савета Европе (у даљем тексту: „Скупштина”) усвојила је један број резолуција и препорука у вези са питањем опозива народних представника од стране политичких странака.

36. Скупштина је 25. јуна 2008. године усвојила Резолуцију 1619 (2008) под насловом „Стање демократије у Европи. Функционисање демократских установа у Европи и напредак у поступку скупштинског мониторинга”, која, између осталог, наводи:

„... уставне и законодавне одредбе које предвиђају да политичке странке могу опозвати народне представнике (такозвани „императивни мандат”) треба укинути у Руској Федерацији, Србији и Украјини;

...

Могућност да политичке странке могу опозвати народне посланике (такозвани „императивни мандат”) је неприхватљива и супротна начелима владавине права и поделе власти”.

37. Скупштина је 23. јуна 2010. године усвојила Резолуцију 1747 (2010) под насловом „Стање демократије у Европи и напредак поступка праћења рада Скупштине”, у којој се, између осталог, наводи:

„... Скупштина хитно позива ... скупштине Руске Федерације, Србије и Украјине да укину уставне и законодавне одредбе које предвиђају могућност да политичке странке опозову народне представнике (такозвани „императивни мандат”) ...”.

38. Скупштина је 25. јануара 2012. године усвојила Резолуцију 1858 (2012) под насловом „Поштовање обавеза Србије “, у којој се између осталог наводи:

„9.4. [Скупштина] честита Србији на усвајању Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика за Скупштину Републике Србије из 2011. године, а у складу са Заједничким мишљењем Европске комисије за демократију кроз право (Венецијанска комисија) и ОЕБС/ОДИХР, којим је систем расподеле мандата у скупштини усклађен са европским стандардима; њим су укинути „страначки мандати” и „бланко оставке”, како Скупштина захтева у својој Резолуцији 1661; ... Скупштина констатује, међутим, да Устав Србије и даље садржи одредбу која дозвољава „императивни мандат”;

...

9.10. [Скупштина] према томе, позива органе Србије да:

9.10.1. из Устава уклоне одредбе којима се утврђује императивни мандат народних посланика; ... ”

2. Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија)

39. Венецијанска комисија, саветодавно тело Савета Европе за уставна питања, усвојила је Мишљење на свом 70. пленарном заседању (документ CDL-AD(2007)004 од 19. марта 2007. године), чији релевантни део гласи:

„ ... [став 2. члана 102. Устава Србије] ... наводи да је „Народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика”. Изгледа да је намера ове одредбе да веже народног посланика за ставове странке по свим питањима. Ово је озбиљна повреда слободе народног посланика да изрази своје мишљење о основаности неког предлога или радње. Она даје претерану власт руководству странке.”

40. Извештај о императивном мандату и сличним праксама који је Савет за демократске изборе усвојио на свом 28. заседању (Венеција, 14. март 2009. године), а Венецијанска комисија на свом 79. пленарном заседању (документ CDL-AD(2009)027 од 16. јуна 2009. године) гласи, у релевантном делу, како следи:

„3.2.1. Обавеза народних посланика да поднесу оставку ако промене своје политичко опредељење – случај Србије.

...

39. Императивни мандати *stricto sensu* и опозив су сада непознати у Европи. Штавише, постоји свега неколико земаља међу државама чланицама Савета Европе које имају законодавство које даје овлашћење политичким странкама на основу ког чланови изабраних тела морају поднети оставку, у случају да промене своје политичко опредељење. Механизам контроле појединачних представника, предложен у случају Србије и Украјине, не може се изједначити са „императивним мандатом” који је буквално забрањен у свим европским земљама. Ови механизми се приближавају моделу „страначког мандата” који је и даље или је био карактеристика земаља као што су Индија или Јужна Африка, а чији циљ је спречавање промене одлуке бирача услед преласка изабраних представника из странке у странку. Док се у овим земљама сматра да је ово сагласно са њиховим уставима, Венецијанска комисија доследно тврди да је губитак својства представника због неслагања са ставовима странке или преласка из странке у странку, супротан начелу слободног и независног мандата. Иако се разумљиво може размишљати о циљу којим се тежи овом врстом мере (тј. спречавање „продаје” мандата оном који највише плаћа), основно уставно начело које забрањује императивни мандат или било који облик политичког лишавања представника њихових мандата, мора, као срж европског демократског конституционализма, преовладати”.

ПРАВО

I. У ВЕЗИ СА ДРУГИМ ПОДНОСИОЦЕМ ПРЕДСТАВКЕ (госпођа МИЛИВОЈЕВИЋ)

41. Суд констатује да је дописом од 12. фебруара 2015. године други подносилац представке обавестила Суд да би желела да повуче своју представку. Релевантни део члана 37. став 1. Конвенције гласи:

„1. Суд у свакој фази поступка може одлучити да избрише представку са листе предмета ако се на основу околности може закључити да...

(в) ... да није више оправдано наставити са испитивањем представке.”

42. Суд не налази посебне околности у вези са поштовањем људских права дефинисане Конвенцијом и њеним протоколима које би од њега захтевале да настави са разматрањем представке у односу на другу подносиоце представке. Према томе, представку треба скинути са листе предмета Суда, у делу који се односи на ову подносиоце представке.

II. У ВЕЗИ СА ПРВИМ ПОДНОСИОЦЕМ ПРЕДСТАВКЕ (господин ПАУНОВИЋ)

А. Наводна повреда члана 3. Протокола број 1 уз Конвенцију

43. С позивом на повреде чл. 9. и 10. Конвенције и члана 3. Протокола број 1 уз Конвенцију, подносилац представке се жалио на то да је незаконито лишен права да буде посланик у Народној скупштини Републике Србије. Суд сматра да ову притужбу треба разматрати према члану 3. Протокола број 1 уз Конвенцију, који гласи:

„Високе стране уговорнице се обавезују да у примереним временским размацама одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела”.

1. Допуштеност

(а) Спојивост *ratione personae*

44. Влада је тврдила да држава не може бити одговорна за престанак скупштинског мандата подносиоца представке, будући да је престанак мандата последица уговора закљученог између подносиоца представке и његове политичке странке по приватном праву. По мишљењу Владе, одлука Народне скупштине о престанку мандата била је декларативна по природи и само је утврдила чињенице које су проистекле из уговора.

45. Суд констатује да је мандат подносиоца представке престао одлуком Народне скупштине, а на основу унапред припремљене изјаве о оставци (види ст. 12. и 13. у горњем тексту). У тим околностима, очигледно је да је држава била та која га је лишила скупштинског мандата прихватањем изјаве о оставци. Према томе, примедба Владе с тим у вези мора се одбити.

(б) Исцрпеност домаћих правних лекова

46. Влада је поновила да је престанак мандата подносиоца представке последица уговора према приватном праву и изнела став у погледу чињенице да подносилац представке није исцрпео сва делотворна правна средства. Посебно, подносилац представке није покренуо посебан парнични поступак за поништај уговора, према Закону о облигационим односима (види ст. 26-29. у горњем тексту).

47. Суд констатује да се подносилац представке жалио на то да је Народна скупштина прекинула његов мандат и поднео је две посебне тужбе с тим у вези, једну Врховном суду и једну Уставном суду, тражећи да се одлука Народне скупштине поништи. Судови су пресудили против подносиоца представке, не разматрајући основаност његовог предмета (види ст. 15-16; такође упоредити са *Oschetto против Италије* (одлука), број 14507/07, ст. 4. и 48–53, 12. новембар 2013. године).

48. Ако се вратимо на тврдњу Владе: чак и под претпоставком да би подносилац представке успео да своју „бланко оставку” стави ван снаге у парничном поступку, Суд сматра да то не би био делотворан лек у посебним околностима случаја, будући да Влада није указала на то да ли би поништај за последицу имао поновно успостављање скупштинског мандата подносиоца представке. Осим тога, Влада није навела никакву домаћу судску праксу по којој би тврдња у вези са чл. 111. и 112. Закона о облигационим односима била делотворна у предмету као што је предмет подносиоца представке (види ст. 26-29 у горњем тексту). Према томе, примедба Владе с тим у вези мора се одбити.

(в) Закључак

49. Суд констатује да ова притужба није очигледно неоснована у смислу учлана 35. став 3 (а) Конвенције. Он даље констатује да није недопуштена по неком другом основу. Према томе, она се мора прогласити допуштеном.

2. Основаност

(а) Поднесци странака

50. Подносилац представке је тврдио да је престанак његовог скупштинског мандата од стране Народне скупштине био незаконит и да је довео до неоправданог мешања у његова права према члану 3. Протокола број 1 уз Конвенцију.

51. Посебно, подносилац представке је изнео да је његов скупштински мандат престао на основу дописа у ком је он наводно изразио своју искрену жељу да поднесе оставку, а коју је потписао отприлике три године раније. Према подносиоцу представке, његове касније, супротне изјаве, укључујући и званично потврђену изјаву и изјаву дату лично пред скупштинским Одбором за административна питања, једноставно су игнорисана (види став 12. у горњем тексту). Осим тога, његови покушаји да пред домаћим судовима добије обештећење били су неуспешни.

52. Подносилац представке је тврдио да је прихватањем његове оставке повређен домаћи закон, који, по мишљењу подносиоца представке, јасно захтева да народни посланик оставку поднесе лично председнику Народне скупштине. Осим тога, када је таква оставка достављена скупштинском Одбору, он има дужност да формално утврди разлоге оставке народног посланика. Међутим, у случају подносиоца представке то се није догодило.

53. Влада је на почетку изнела да, у складу са праксом Суда, државе уговорнице уживају широко поље слободне процене у изборним питањима. Према томе, еластичан приступ Суда овом питању захтевао је да се изборно законодавство процени у светлу политичког развоја земље у питању, а што значи да карактеристике које су неприхватљиве у контексту једног система могу бити оправдане у другом.

54. Влада је тврдила да овај предмет треба разликовати од предмета *Gaulieder protiv Slovacke* (број 36909/97, Извештај Комисије од 10. септембра 1999. године, став 41.) у коме је Комисија закључила да је дошло до повреде члана 3. Протокола број 1 у предмету оставке без датума. Влада је тврдила да је овај предмет другачији зато што је Уставни суд Словачке утврдио да се скупштински мандат подносиоца представке завршио упркос његовој, супротно израженој вољи, док у случају овог подносиоца представке то није утврђено.

55. Влада је позвала Суд да узме у обзир карактеристике скупштинског система у Србији. Изборни систем у Србији је био систем пропорционалног представљања, у ком је бирачко тело у изборној јединици гласало за политичку странку, а не за одређеног кандидата. Гласачи, према томе, нису имали „никакав утицај на то који ће кандидати бити стављени на листу, нити на то који ће кандидат постати посланик у Народној скупштини, пошто о томе одлучују политичке странке”. Потписивање оставки унапред, а којима су народни посланици „подредили своје личне интересе интересима странке”, био је начин да се осигура дисциплина странке у систему који, по мишљењу Владе, представља уставну традицију у Србији.

56. У вези са законитошћу одлуке о престанку мандата подносиоца представке, Влада је изнела да је она донета у складу са домаћим законом. Влада је тврдила да оверена изјава подносиоца представке, у којој је изјавио да је његова претходна оставка неважећа, није садржала пријемни печат Народне скупштине и да, стога, није ни правилно предата. Како Народна скупштина није знала за изјаву у време када је оставка подносиоца

представке прихваћена, изјава се није могла узети у обзир. Стога, на основу материјала који је имала, Народна скупштина није могла да се бави питањима да ли је поднесак о оставци представљао искрену вољу подносиоца представке, као ни да ли ју је доставило овлашћено лице.

57. Влада је тврдила да је спорна одлука тежила легитимном циљу и да није била непропорционална. Спречавање корупције која произилази из евентуалне продаје скупштинских мандата и важност неометаног функционисања Народне скупштине захтевали су механизам за контролу појединачних представника, као што је усвајање „бланко оставки” потписаних унапред, и без икаквог навођења датума.

(б) Начела утврђена праксом Суда

58. Суд подсећа да се члан 3. Протокола број 1 разликује од других права зајемчених Конвенцијом и њеним протоколима тиме што предвиђа обавезу Високе стране уговорнице да одржи изборе који обезбеђују слободно изражавање мишљења грађана, а не неко посебно право или слободу. Међутим, имајући у виду припремни рад у вези са чланом 3. Протокола број 1 и тумачење одредбе у контексту Конвенције као целине, Суд је утврдио да ова одредба, такође, подразумева појединачна права, укључујући и право појединца да бира и да буде биран (види *Mathieu-Mohin и Clerfayt против Белгије*, 2. март 1987. године, ст. 46–51, серија А број 113, и *Ždanoka против Летоније* [ВВ], број 58278/00, став 102, ЕЦХР 2006-IV). Штавише, Суд сматра да овај члан гарантује право појединца да буде посланик, након што буде изабран (види *Ganchev против Бугарске*, број 28858/95, одлука Комисије од 25. новембра 1996. године, Одлуке и извештаји 87, стр. 130, и *Gaulieder*, цитирана у горњем тексту, став 41.).

59. Као што је констатовано у Преамбули Конвенције, права зајемчена чланом 3. Протокола број 1 су од суштинског значаја за утврђивање и одржавање основа делотворне и садржајне демократије која се руководи владавином права. И поред тога, ова права нису апсолутна. Постоји простор за „ограничења која се подразумевају”, а државе уговорнице морају добити поље слободне процене у овој сфери. Суд поново потврђује да је поље слободне процене у овој области широко (види *Mathieu-Mohin и Clerfayt*, цитирана у горњем тексту, став 52, и, скорију пресуду, *Matthews против Уједињеног Краљевства* [ВВ], број 24833/94, став 63, ЕЦХР 1999-I; *Labita против Италије* [ВВ], број 26772/95, став 201, ЕЦХР 2000-IV; и *Podkolzina против Луваније*, број 46726/99, став 33, ЕЦХР 2002-II). Иако је у питању Европа, постоје бројни начини да се изборни системи организују и спроводе, као и много разлика, поред осталог, у историјском развоју, културној различитости и политичком мишљењу, а које свака држава уговорница обликује у сопствену демократску визију (види *Hirst против Уједињеног Краљевства* (број 2) [ВВ], број 74025/01, став 61, ЕЦХР 2005-IX).

60. На Суду је, међутим, да као крајња инстанца утврди да ли су захтеви члана 3. Протокола број 1 испоштовани. Он мора сам да се увери да услови не смањују права у питању у оној мери која угрожава њихову суштину и лишава их делотворности; да су одређени у тежњи ка легитимном циљу; и да примењена средства нису непропорционална (види *Mathieu-Mohin и Clerfayt*, цитирана у горњем тексту). Посебно, ниједан услов који је одређен не сме ометати слободно изражавање појединца приликом избора законодавне власти – другим речима, они морају одражавати, и не смеју бити супротни, намери да се одржи интегритет и делотворност изборног поступка, а чији је циљ идентификовање воље народа кроз универзално право гласа (види *Hirst*, цитирана у горњем тексту, став 62, и *Yumak и Sadak против Турске* [ВВ], број 10226/03, став 109, ЕЦХР 2008). Од Суда се не тражи да заузме став о избору изборног или неког другог система. Та одлука, која се утврђује историјским и политичким разматрањима

специфичним за сваку земљу, је у начелу одлука за коју сама држава има право да је донесе (види *Podkolzina*, цитирана у горњем тексту, став 34.).

(в) Примена општих начела на конкретан предмет

61. Као што је констатовано у горњем тексту, члан 3. Протокола број 1 је дефинисан другачије од осталих одредби Конвенције и њених протокола – у смислу обавезе Високих страна уговорница, а не као гаранција за одређено право или слободу (види став 58. у горњем тексту). За разлику од других одредби Конвенције, као што су члан 5, члан 8. до 11, или члан 1. Протокола број 1, текст ове одредбе не садржи изричито позивање на „законитост” неке мере коју је држава предузела. Међутим, владавина права, једно од основних начела демократског друштва, садржана је у свим члановима Конвенције и њених Протокола (види, међу многим ауторитетима, *Атиш против Француске*, 25. јун 1996. године, став 50, *Извештаји о пресудама и одлукама 1996-III*). Ово начело повлачи за собом дужност на страни државе да успостави законодавни оквир и да, према случају, подреди законодавство, ради обезбеђења својих обавеза према Конвенцији уопштено, а посебно према члану 3. Протокола број 1.

62. Питање које произилази у конкретном случају је да ли је престанак скупштинског мандата подносиоца представке био у складу са важећим законским прописима.

63. Суд констатује да је у првој верзији Закона о избору народних посланика, члан 88. прописивао да мандат изабраног народног посланика престаје ако то лице престане да буде члан политичке странке или коалиције са чије листе кандидата је он или она изабран. Међутим, Уставни суд Србије је 2003. године ставио ван снаге те одредбе (види ст. 22. и 34. у горњем тексту). Уставни суд је нагласио да народни посланици добијају мандат од народа, а не од странке. Суд не види ниједан разлог да понуди другачије тумачење у овом случају. С обзиром на горе наведено, јасно је да је у време када је подносилац представке био лишен свог скупштинског мандата, домаће законодавство предвиђало да скупштински мандат припада народном посланику лично, а не политичкој партији на чијој листи је он или она изабран. Даље, а у складу са правилом утврђеним чланом 230. Пословника Скупштине, народни посланик, када нуди своју оставку, мора то да учини у писаној форми и да је преда лично председнику Народне скупштине. То је, према томе, био законски и подзаконски оквир који је држава донела, а у складу са обавезама које има према члану 3. Протокола број 1 (види став 61. у горњем тексту).

64. У овом предмету, међутим, подносилац представке није лично поднео оставку Народној скупштини, већ његова политичка странка, противно супротно израженим жељама подносиоца представке. Суд не може да прихвати тврдњу Владе да Народна скупштина није знала да подносилац представке не жели да поднесе оставку у време када је донета одлука којом се он лишава скупштинског мандата. Без обзира да ли је оверена изјава подносиоца представке, у којој је он изјавио да је његова претходна оставка неважећа, имала пријемни печат Народне скупштине, између странака није спорно да је подносилац представке присуствовао седници скупштинског Одбора за административне послове на којој је лично поднео копију наведене изјаве. Штавише, из записника са седнице, који је Влада доставила Суду, произлази да је подносилац представке лично обавестио чланове Одбора о намери да не поднесе оставку и да је своју ранију оставку сматрао неважећом.

65. С обзиром на горе наведено, Суд закључује да је престанком мандата подносиоца представке повређен Закон о избору народних посланика и Пословник Народне скупштине, који су захтевали да народни посланик лично поднесе оставку, а у складу са његовом искреном вољом и у време када он или она има мандат у питању. Према томе,

цео процес престанка мандата подносиоца представке спроведен је ван важећег законодавног оквира и био је, према томе, незаконит.

66. Према томе, дошло је до повреде члана 3. Протокола број 1 уз Конвенцију.

Б. Наводна повреда члана 13. Конвенције у вези са чланом 3. Протокола број 1

67. Позивајући се на члан 13. Конвенције, у вези са чланом 3. Протокола број 1, подносилац представке се жалио на то да није имао делотворан правни лек којим би оспорио повреду његовог пасивног бирачког права. Члан 13. Конвенције прописује:

„Свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.”

68. Суд на почетку констатује да је, у случајевима где је спор након избора у вези са бирачким правима био предмет контроле од стране домаћег суда, изабрао да притужбе разматра искључиво према члану 3. Протокола број 1 уз Конвенцију (види *Riza u други против Бугарске*, бр. 48555/10 и 48377/10, став 95, 13. октобар 2015. године; *Gahramanli u други против Азербејџана*, број 36503/11, став 56, 8. октобар 2015. године; *Kerimova против Азербејџана*, број 20799/06, ст. 31–32, 30. септембар 2010. године; и *Kerimli u Alibeyli против Азербејџана*, бр. 18475/06 и 22444/06, ст. 29–30, 10. јануар 2012. године). Међутим, у предметима где спорови након избора нису били предмет контроле од стране домаћих судова, Суд је посебно разматрао притужбу према члану 13. (види *Grosaru против Румуније*, број 78039/01, ст. 55–56, ЕЦХР 2010).

69. Подносилац представке је изнео да је он оспорио одлуку о престанку мандата пред Врховним судом и Уставним судом. Ови судови су одбацили притужбе подносиоца представке, не разматрајући њихову основаност, а подносилац представке је тврдио да он на располагању није имао други делотворан домаћи правни лек.

70. Влада је изнела да је делотворан домаћи лек, у смислу члана 13. Конвенције, био доступан подносиоцу представке, и то у парничном поступку према Закону о облигационим односима (види ст. 26–29. у горњем тексту).

71. Суд констатује да ова притужба није очигледно неоснована у смислу члана 35. став 3 (а) Конвенције. Он даље констатује да она није недопуштена ни по једном другом основу. Она се, према томе, мора прогласити допуштеном.

72. Суд примећује да је Влада већ изнела аргумент у вези са делотворношћу парничног поступка у примедби на допуштеност притужбе у погледу члана 3. Протокола број 1. Суд сматра да овај аргумент треба одбацити из разлога наведених у ст. 46–48. у горњем тексту.

73. С обзиром на горе наведено, Суд сматра да је, такође, дошло и до повреде члана 13. Конвенције у вези са чланом 3. Протокола број 1.

В. Наводна повреда члана 6. став 1. Конвенције

74. Подносилац представке се притуживао да није имао правично суђење пред Врховним и Уставним судом, будући да су оба суда одбила да разматрају основаност његове притужбе. Подносилац представке је изнео да је такво поступање представљало повреду члана 6. став 1. Конвенције.

75. Суд констатује да поступци који подразумевају изборне спорове, укључујући и оне који за последицу имају уклањање изабраних кандидата, спадају ван оквира члана 6. Конвенције, у оној мери у којој се односе на остваривање политичких права и, према томе, немају утицаја на „грађанска права и обавезе” у смислу члана 6. став 1. Конвенције

(види, уз одговарајуће измене, *Pierre-Bloch против Француске*, 21. октобар 1997. године, став 50, *Извештаји*, 1997-VI, и *Cheminade против Француске* (одлука), број 31599/96, ЕЦХР 1999-II).

76. Произилази да је ова притужба неспојива *ratione materiae* са одредбама Конвенције и мора се одбацити према члану 35. ст. 3 (а) и 4.

Г. Наводна повреда члана 14. Конвенције

77. Коначно, подносилац представке је притуживао да је био дискриминисан на основу свог политичког мишљења, а што је за последицу имало престанак његовог скупштинског мандата. Он се позвао на члан 14, који прописује:

„Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.”

78. Суд констатује да је ова притужба повезана са оном разматраном у вези са чланом 3. Протокола број 1, и мора се, према томе, на исти начин прогласити допуштеном.

79. Међутим, имајући у виду оцену у вези са чланом 3. Протокола број 1, Суд сматра да није неопходно да разматра да ли је дошло до повреде члана 14.

III. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41 КОНВЕНЦИЈЕ

80. Члан 41. Конвенције прописује:

„Када Суд утврди прекршај Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној странци.”

А. Штета

81. Први подносилац представке тражио је 4.600 евра (ЕУР) на име накнаде материјалне штете, а што одговара нето заради и доприносима на које би имао право као посланик у периоду од 16. маја 2006. године до 14. фебруара 2007. године, када се мандат свих посланика у Народној скупштини окончао због нових избора. Он је, такође, тражио 100.000 евра на име накнаде нематеријалне штете, за повреду за коју је тврдио да је претрпео, јер је био спречен да обавља своје дужности као посланик и због напада и неправде којој су он и његова породица били изложени.

82. Влада је сматрала да су тражени износи претерани.

83. Суд сматра да Влада треба да исплати првом подносиоцу представке цео тражени износ на име накнаде материјалне штете.

84. Суд сматра да утврђивање повреде члана 3. Протокола број 1 представља довољно правично задовољење на име нематеријалне штете и сходно томе не досуђује никакав износ у овом делу.

Б. Трошкови

85. Први подносилац представке је, такође, тражио 1.440 евра на име трошкова насталих пред домаћим судовима и 4.800 евра за трошкове настале пред Судом.

86. Влада је сматрала да су тражени износи претерани.

87. У складу са праксом Суда, подносилац представке има право на накнаду трошкова само у оној мери у којој је доказао да су они стварно и неопходно настали и да су разумни

у износу. У овом предмету, на основу докумената које поседује и горе наведених критеријума, Суд сматра да је оправдано да досуди износ од 5.400 евра за покриће трошкова по свим основама.

В. Затезна камата

88. Суд сматра да је примерено да затезна камата буде заснована на најнижој каматној стопи Европске централе банке уз додатак од три процентна поена.

ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД,

1. *Одлучује*, једногласно, да представку скине са листе предмета у делу који се односи на притужбе друге подносиоце представке (госпође Миливојевић);
2. *Проглашава*, једногласно, притужбе првог подносиоца представке (господин Пауновића) према чл. 13. и 14. Конвенције и члану 3. Протокола број 1 уз Конвенцију допуштеним, а преостали део представке недопуштеним;
3. *Утврђује*, једногласно, да је дошло до повреде члана 3. Протокола број 1 уз Конвенцију у вези са првим подносиоцем представке;
4. *Утврђује*, једногласно, да је дошло до повреде члана 13. Конвенције у вези са првим подносиоцем представке;
6. *Утврђује*, једногласно, да нема потребе да разматра притужбу првог подносиоца представке према члану 14. Конвенције;
7. *Утврђује*, гласовима шест према један, да утврђење повреде члана 3. Протокола број 1 уз Конвенцију представља по себи довољно правично задовољење у односу на нематеријалну штету коју је подносилац представке претрпео;
8. *Утврђује*, једногласно,
 - (а) да Тужена држава исплати првом подносиоцу представке, у року од три месеца од дана када пресуда постане правоснажна у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, следеће износе, који ће се претворити у валуту Тужене државе, по курсу важећем на дан измирења:
 - (i) 4.600 евра (четири хиљаде шест стотина евра) на име накнаде материјалне штете;
 - (ii) 5.400 евра (пет хиљада четири стотине евра), заједно са порезом који се може наплатити подносиоцу представке, на име трошкова;
 - (б) да по истеку горе наведена три месеца до исплате, треба платити обичну камату на горе наведене износе по стопи која је једнака најнижој каматној стопи Европске централне банке у законском периоду уз додатак од три процентна поена.
9. *Одбија*, једногласно, преостали део захтева првог подносиоца представке за правично задовољење.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаној форми на дан 24. маја 2016. године, у складу са правилом 77 ст. 2. и 3. Пословника Суда.

Stephen Phillips
Секретар

Luis López Guerra
Председник

У складу са чланом 45. став 2. Конвенције и Правилу 74 став 2 Пословника Суда, уз ову пресуду су приложена следећа издвојена мишљења:

- (а) Сагласно мишљење судије Dedov;

(б) Делимично издвојено мишљење судије Pastor Vilanova.

САГЛАСНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ DEDOV

Овај случај је веома важан за унапређење демократије у државама чланицама, јер се односи на пропорционални изборни систем. Суд је разматрао притужбе према члану 3. Протокола број 1, и овај приступ се може једино оправдати, по мом мишљењу, због тога што су подносиоци представке потписали изјаву о оставци пре избора. Међутим, један важнији елемент односи се на „политичке разлике” између подносилаца представке и њихове политичке странке. То подразумева могуће повреде чл. 9. и 10. на које су се подносиоци представке такође позвали, али је Суд изабрао да се не бави тим притужбама.

Овај аспект покреће структурна питања у вези са пропорционалним изборним системом. Нисам сигуран да ли они који се налазе на листи кандидата имају слободан и независан мандат, будући да гласачи пружају подршку општем политичком програму странке, а не одређеним личностима и њиховим појединачним политичким преференцама. Према томе, треба препознати одређену лојалност која постоји према странци. Истовремено, могућност престанка мандата оних народних посланика који се не слажу са договореним приступом (који обично имају главни чланови или оснивачи странке) спречила би у оквиру странке отворену расправу о нацртима закона и парламентарним иницијативама. Ограничење демократије у скупштини, као важној демократској институцији, слаби пропорционални изборни систем и подрива демократију као целину. Према томе, да би постали заиста независни, или боље речено, законити, кандидате за места у скупштини треба да изабере чланови странке на конференцији, а не мала група утицајних политичара.

Овај проблем обично настаје због недостатка јасне политичке платформе коју странка представља или тешкоће у одлучивању о томе како би нацрт конкретног закона утицао на вредности странке. Често се дешава (посебно у новим демократијама) да је назив политичке странке потпуно другачији од њене политичке платформе или приоритета. Изгледа да се пропорционални изборни систем мора регулисати да би се избегли сви они проблеми и супротности који се односе на статус народних посланика, а како би се гарантовала транспарентност изборног процеса. Најзад, желео бих да додам да, без обзира која се политичка платформа користи, свака политичка организација треба да поштује основне слободе и демократске вредности, укључујући транспарентност у одлучивању и делотворну јавну расправу.

ДЕЛИМИЧНО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ PASTOR VILANOVA

(Превод)

Потпуно се слажем са повредом коју је Суд утврдио у овом предмету. По мом мишљењу, он је донео веома важну пресуду о основном питању, наиме независности демократски изабраних посланика у скупштини; посебно због тога што се овај спор односи на утврђивање основних слобода гарантованих Конвенцијом: постојање „делотворне политичке демократије” (види Преамбулу Конвенције). Као што је утврђено, уклањање првог подносиоца (у даљем тексту: „подносилац представке”) са његове позиције било је непрописно, посебно зато што је Скупштина Србије потврдила његову оставку од 15. маја 2006. године, упркос његовом противљењу. И поред пропуста да се поштује поступак утврђен у члану 230. Пословника Народне скупштине, сматрам да се не може ићи испред будућих права. У овом предмету од подносиоца представке се захтевало да

повуче, пре резултата избора из 2003. године, будући и неизвештан мандат. Ово, такође, представља неприхватљиво мешање у независност народних посланика и њихово право да слободно обављају своје политичке дужности. У том смислу, такође би се могло тврдити да је ово питање јавне политике и да се таквог мандата не може решити вољно. Прелазећи преко ових прелиминарних разматрања, Суд је одбио, значајном већином, да подносиоцу представке досуди било какву накнаду нематеријалне штете. Остале судије су заузеле став да је утврђивање повреде члана 3. Протокола број 1 уз Конвенцију довољно. Жао ми је, али ја не могу да се сложим са овим закључком.

По мом мишљењу, само утврђивање повреде не представља одговарајуће задовољење само по себи, у светлу виших демократских вредности. Из тог разлога сам гласао против тачке 7 радног става пресуде.

Правично задовољење према члану 41. Конвенције мора, што је више могуће, тежити обезбеђењу *restitutio in integrum* (види *Paratichalopoulos и други против Грчке* (члан 50), 31. октобар 1995. године, серија А број 330-Б), посебно у случајевима где повреда има реперкусије на живот повређеног које се реално не могу порећи и више не могу исправити на домаћем нивоу. О тој теми, Суд је у прошлости потврдио постојање нематеријалне штете по разним основама, као што је неизвесност (*Guincho против Португала*, 10. јул 1984. године, серија А број 81), забринутост (*Keegan против Ирске*, 26. мај 1994. године, серија А број 290), осећања немоћи и фрустрације (*Paratichalopoulos и други*, цитирана у горњем тексту), обесхрабреност (*Ibrahim Ülger против Турске*, број 57250/00, 29. јул 2004. године), бол (*Алишић и други против Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије, Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније*, број 60642/08, 6. новембар 2012. године) или штета угледу подносиоца представке (*Doustaly против Француске*, 23. април 1998. године, *Извештаји о пресудама и одлукама 1998-II*). Осим тог широког опсега примера, Велико веће је у предмету *Vilho Eskelinen и други против Финске* ([ВВ], број 63235/00, ЕЦХР 2007-II) утврдило да утврђивање повреде Конвенције не би била довољно обештећење за нематеријалну штету коју су претрпели подносиоци представке.

Ако се вратимо на предметни случај, запажања подносиоца представке од 19. јула 2010. године откривају озбиљне последице које је уклањање са његове позиције повукло за собом: депресију, несаницу и губитак друштвеног и политичког угледа, праћеног неповољном медијском кампањом. Тужена страна није порекла ове последице, која је своје супротне аргументе фокусира на износ потраживања на име нематеријалне штете, сматрајући га претераним. Ово ме је довело до тога да верујем да су тврдње подносиоца представке искрене. Према томе треба му досудити одређену накнаду.