

## ZAMKE PRENAGLAŠENE TEŽNJE KA EFIKASNOSTI U USTAVNOM PRAVU

### *Apstrakt*

*Ubrzavanje odigravanja istorije, činjenica da informacije danas više nisu oskudne, kao i da je razvoj tehnologije, a posebno komunikacionih sistema za života samo jedne generacije čitav svet učinio „manjim“ i dostupnijim, ostavili su svoje posledice u gotovo svim sferama društvenog delovanja, pa tako i u pravu. Na terenu ustavnog prava je sve istaknutija potreba da se problemi rešavaju što brže i efikasnije, makar i po cenu nanošenja štete ili zapostavljanja onog rukovodnog kriterijma koji bi trebalo da je uvek vrhovni – težnje ka pravdi. Primera različitih mera kojima se fundamentalni problemi ne rešavaju, već se oni raznim „efikasnim“ rešenjima samo zaobilaze ili prosto prikrivaju ima mnogo. U radu su navedena i analizirana neka normativna rešenja, ali i doktrinarni pristupi, koji mogu poslužiti kao dobra ilustracija onoga šta se može desiti kada se zaboravi da je efikasnost odličan sluga pravdi, ali, kako nas istorija uči – veoma loš gospodar u njenom odsustvu. Autor takođe ukazuje na potrebu za sistemskim pristupom čitavom ustavnom pravu, uz konstantno vođenje računa o osnovnim idejama-vodiljama, tj. vrednostima sa kojima ne bi smelo da bude kompromisa zarad brzih i tobože efikasnih rešenja.*

*Ključne reči:* ustavnopravna nauka, ustav, pravda, efikasnost, kriza parlamentarizma, savremena demokratija.

### **1. IUSTITIA REGNORUM FUNDAMENTUM**

Bez obzira na to da li se čitav tok istorije posmatra kao cikličan ili linearan, jasno je da pojedini periodi imaju distinktivno drugačije osobenosti u odnosu na druge, te predstavljaju prekretnice kakve sa sobom po pravilu nose i posebne izazove. Vreme u kome danas živimo karakteriše ubzano odigravanje istorije, ponajviše usled izrazite ekspanzije tehničkih inovacija, koje kao da se razvijaju geometrijskom progresijom. Svet se zahvaljujući savremenim načinima komunikacije značajno „smanjio“, a tehnologija je dovela i do toga da je po prvi put u istoriji informacija prestala da bude oskudna. Za istraživača, ali i običnog pojedinca danas više nije poseban izazov doći do određenog podatka, već sasvim obratno, kako se odbraniti od poplave informacija kojima smo svakodnevno izloženi i posebno, kako u ovom smislu „odvojiti retko žito od sveprisutnog kukolja“. Pažnja savremenog čoveka je posledično i značajno redukovana usled hiperprodukcije sadržaja i prezasićenosti informacijama. Takođe,

\* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo.

globalizacija uz svojevrsnu prevagu zapadno-civilizacijskog koncepta individualizma u svetu isto donosi nove izazove, jer trend odsustva ili izmene svesti o karakteru ljudske zajednice, tj. znatno pomeranje primarnog fokusa na sebe samog (uz ljude iz najbližeg okruženja), umnogome menja i opštu percepciju sveta i događaja. Ubrzavanje odigravanja istorije uz tektonske promene načina života i posebno komunikacija (i to sve za života manje od jedne ljudske generacije) dovodi do niza novih izazova i u svim sferama prava, pa tako i u fundamentalnoj grani prava – ustavnom pravu, koje za svoj zadatak ima uređenje onih osnovnih postulata i vrednosti iz kojih će kasnije sve druge grane prava izvlačiti temelj za svoju regulativu. To „opšte ubrzavanje“ na terenu prava manifestuje se, između ostalog, u pojačanoj težnji ka ostvarivanju „ideala“ efikasnosti na svim poljima, koja kao pojam sve više dobija *a priori* pozitivnu konotaciju, uz odsustvo svesti o tome da efikasnost ne sme biti ništa drugo do pratilac (zaista važan, ali ipak samo pratilac) jednog mnogo bitnijeg pojma i ideala o kome se danas mnogo manje govori – pravde. Od poznate izreke da je „pravda spora, ali dostižna“, prosečnom čoveku danas uši najviše para to da je ona često „spora“, pa makar bila i dostižna.

Kako je ukazao Ratko Marković, danas se pravo „shvata od strane već zabrinjavajuće brojne javnosti kao formalizam, cepidlačenje, nešto što je nebitno, čak izlišno“<sup>1</sup>. Težnja ka ukidanjem „formalizma i cepidlačenja“ radi efikasnosti i brzih rešenja nije *per se* međutim nešto novo i javljala se u istoriji povremeno u različitim zemljama (posebno u ekonomski i politički teškim trenucima), a predstavlja čak i karakternu odrednicu pojedinih totalitarnih, ali (paradoksalno) i ne-totalitarnih društava. O njima je i pisano sa vrlo različitom argumentacijom, ali su uzroci, kao i načini manifestacije ovakvih diskursa suštinski u istoriji bili drugačiji od globalnih pojava kojima smo danas svi svedoci, upravo usled savremenih tendencija razvoja ljudske civilizacije koje predstavljaju svojevrsan istorijski presedan. Sliku i priliku aktuelnih koncepata ovih težnji za beskompromisnom efikasnošću dobro ilustruje stav poznatog (i u našoj literaturi rado citiranog) italijanskog politikologa i teorera Đovanija Sartorija, koji piše da je „najbolja politička forma pre svega ona koja se najbolje primenjuje“<sup>2</sup>. Da li svesno ili nesvesno Sartori je ovom mišlju samo parafrazirao misli velikog britanskog satiričnog pesnika Aleksandra Pupa, koji se o istoj stvari više od dva i po veka ranije u stihu izjasnio ovako: *“For forms of Government let the fools contest; whatever is best administered is best”*<sup>3</sup> (u slobodnom prevodu: „O formama vlasti nek raspravlja budala; šta najbolje se primeni – tome nek je hvala“<sup>4</sup>).

Totalitarna društva su po svojoj prirodi veoma efikasna, ali i nedemokratska, te samim tim, iz ugla današnjeg nivoa civilizacije – nečovečna. No, preterano insistiranje na efikasnosti karakteriše i neka društva koja nisu *a priori* nedemokratska, posebno ukoliko se u obzir uzmu sve istorijske okolnosti, odnosno okolnosti vremena u kome su ta društva postojala. Takvom poretku se najčešće daje epitet „pragmatičnog“. U ovom smislu je ilustrativno napraviti paralelu između Stare Grčke i Starog Rima – dok su filozofski i humanistički orijentisani Grci poznavali dva posebna božanstva koja simbolišu pravdu (*Dike*) i pravo (*Themis*), jer su „spoznali da pravednost i zakoniti poredak

<sup>1</sup> Ratko Marković, „Sitnice konstitucione“, *Sa ustavne osmatračnice*, Beograd 2017, 171.

<sup>2</sup> Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, 158.

<sup>3</sup> Alexander Pope, *An Essay on Man*, epistle 3, 1. 303-4 (1733).

<sup>4</sup> Miroslav Đorđević, *Suspenzivni veto predsednika republike*, (doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu), Beograd 2020, 15.

nisu uvek jedno<sup>5</sup>, „pragmatični“ Rimljani su u boginji Justiciji (*Iustitia*) „poistovetili postulat prava i pravde“<sup>6</sup>. Razlika u shvatanju prava i pravde govori mnogo o senzibilitetu jednog društva prema pravdi, odnosno efikasnosti zarad ili nauštrb iste. Jedna od najvećih svetskih sila današnjice, SAD, koja se često po pragmatizmu i drugim aspektima poredi sa Starim Rimom<sup>7</sup>, takođe baštini u svojoj pravnoj tradiciji čitav niz instituta (poput nagodbe, tj. sporazuma o priznanju krivice u krivičnom pravu) koji predstavljaju čist rezultat kompromisa, tj. davanja prioriteta efikasnosti na štetu pravde.

Fraza „šta najbolje u primeni je – tome nek je hvala“, može zvučati zavodljivo, posebno laicima koji po pravilu prilikom razmišljanja ne vide širu sliku kada analiziraju određeni slučaj ili pojavu, pa tako previđaju da su neki od „najefikasnijih“, tj. nažalost „najbolje primenjenih“ poredaka bili oni koji su ujedno i odgovorni za najveće zločine u istoriji civilizacije, poput „pravnog“ poretka nacističke Nemačke. Danas će u npr. domenu parlamentarnog prava pojedincu-laiku žučne rasprave u skupštini smetati („rasipa se energija na svađanje“ i sl.), ali on neće videti da alternativa tome može biti i pogubno jednomylje, za koje je, možda pomalo i cinično, u nacističkog Nemačkoj korišćen eufemizam „*Gleichschaltung*“ – kao ultimativno otelotvorenje efikasne politike. Takođe je simptomatično da će, kada je reč o, sa druge strane, krivičnim stvarima, nepravnicima po pravilu pozivati na najstrože, čak krajnje surovo kažnjavanje (usled toga što ih na jednom ljudskom, empatičnom nivou pogađa npr. posledica krivičnog dela ili zgražava samo izvršenje krivičnog dela), procesne radnje će im delovati „suvišnim i bespotrebnim“, te će se konstantno prigovarati neefikasnosti ili sporosti postupka, a najčešće neadekvatnosti („preblagosti“) njegovog ishoda za učinioca krivičnog dela.<sup>8</sup> Ono što ostaje nevidljivo jeste da su sva ta pravila kako garant pravde za žrtvu i učinioca, tako i zaštita od toga da sutra greškom taj posmatrač i sam ne postane žrtvom „efikasnog“, ishitrenog postupanja. No, pritisak javnog mnjenja ostavlja svoje tragove u formiranju politika i zakonodavstvu, a ovo pak (donekle) u nauci.

Opšte pravne formulacije i postulati se sve češće zamenjuju „usitnjenim“, neretko i sasvim (pre)konkretizovanim pravnim normama, usmeravajući opšte tokove razvoja pravne nauke ponovo u pravcu nekakvog kazualizma, koji se dugo smatra(o) prevaziđenim. Apstrakcija se doživljava kao neefikasnost i neizvesnost, dok je kauzalizam „konkretan i praktičan“, odnosno efikasan. Takođe, složene teorijske konstrukcije koje treba da teže ostvarivanju ideala pravde su „suvišne i prevaziđene“ ukoliko ih ujedno ne odlikuje i česta primena u praksi, uprkos činjenici da mnogi pravni instrumenti (posebno u domenu ustavnog prava) već samim svojim postojanjem, čak i bez aktivne primene, predstavljaju sami po sebi veliku i važnu demokratsku vrednost. Umesto težnje ka idejnom usavršavanju čitavog ustavnopravnog sistema, kao i načina za njegovu najbolju realizaciju u skladu sa tim idealima, on se danas neretko posmatra i uređuje sasvim parcijalno (a ne kako je to neophodno – holistički i sistemski), statistika postaje jedan od osnovnih putokaza, a efikasnost gospodar, umesto sluge pravde.

<sup>5</sup> Vojtjeh Zamarovski, *Junaci antičkih mitova – Leksikon grčke i rimske mitologije*, Alnari, Beograd 2002, 102.

<sup>6</sup> *Ibid*, 246.

<sup>7</sup> „*Pax Romana*“ i tzv. „*Pax Americana*“, kojim se označava nadmoć Sjedinjenih država posle II sv. rata, a posebno posle pada Berlinskog zida. Uprkos nespornim sličnostima u istorijskom kontekstu, stavljanje znaka jednakosti između ovih civilizacija je ipak neopravdano. Vidi više: Predrag Vukasović, *Amerika i Rim – ima li osnova za analogiju?*, *Strani pravni život*, 1/2008, 32 – 61.

<sup>8</sup> Što sve, podrazumeva se, nekada i jeste slučaj, ali nikada u meri u kojoj se u široj javnosti konstantno prigovara.

Osnovni problem ovakvog načina razmiljšanja i razvoja prava jeste da se iz vida gubi ono ključno, ujedno i osnovno pitanje: čemu čitav poredak treba u krajnjoj liniji da služi? „Pravda je od Platona na ovamo, podseća Karl Fridrih, tumačena kao 'primarna ili čak jedina svrha idealne vladavine', odnosno temelj vladavine, kako se govorilo još u starom Rimu (*iustitia regnorum fundamentum*).“<sup>9</sup> U sličnom duhu, a po rečima Džordža Vašingtona “*The due administration of justice is the firmest pillar of good government*”<sup>10</sup> („Pravilno sprovođenje pravde je najčvršći stub dobre vladavine“). Zato pravda ne sme postati žrtvom bilo čega, pa ni efikasnosti, jer svet u suprotnom može otići putem nekakve distopije ili još verovatnije – anti-utopije. Pravda međutim, i to ne treba gubiti iz vida, ne služi nikada sama sebi, već ona kao i država služi svom ultimativnom beneficijaru – građaninu-pojedincu, koji je danas nesporno centar modernog, demokratskog ustavnopravnog poretka<sup>11</sup>, a koji pak lako može postati žrtva preterane težnje za efikasnošću uz zanemarivanje vrhovnog imperativa – težnje ka što potpunijem ostvarivanju ideala pravde. Kratko rečeno, maksima “*Fiat iustitia, ne pereat mundus*” („Neka bude pravda kako svet ne bi propao“)<sup>12</sup> mora biti i zauvek ostati ideja vodilja ustavnih pravnikâ i ustavnopravnog poretka uopšte.

Kriza parlamentarizma *per se*, kao i niz posledica koje iz nje proizlaze, simptomatično fokusiranje na lečenje posledica krize parlamentarizma umesto suočavanja sa njenim uzrocima, dovođenje u pitanje nekih od klasičnih mehanizama „kočnica i ravnoteža“ – zarad npr. „efikasnosti“ odvijanja zakonodavnog postupka, neadekvatna upotreba mera afirmativne akcije, ugrožavanje klasičnih ustavnopravnih tekovina poput slobodnog poslaničkog mandata, zagovaranje manje reprezentativnih rešenja izbornog sistema radi tobožnje efikasnosti, problemi u nastojanjima ka depolitizaciji pravosuđa itd. – samo su neki od niza izazova koji danas stoje pred svetskim i našim ustavnim pravnicima, a kojima sveopšta i neretko ishitrena težnja ka efikasnošću predstavlja dodatan balast.

## 2. PRIMERI STRANPUTICA U TEŽNJI KA EFIKASNOM REŠAVANJU USTAVNOPRAVNIH IZAZOVA

U ustavnom pravu je ova pojava na neki način prisutna u gotovo svakom njegovom delu i aspektu, što doktrinarno, a što u samim ustavno-normativnim rešenjima. Uzroci takvog odviše „pragmatičnog“ načina razmišljanja su višestruki, ali se možda posebno ističu tri:

1) odsustvo sistemskog pristupa ustavnopravnom sistemu kao organskoj celini, koja će retko kada trpeti parcijalne zahvate (teorijske ili normativne) bez ikakvih reperkusija u drugim svojim domenima;

<sup>9</sup> Bogoljub Milosavljević, *Ustavno pravo i organizacija pravosuđa*, Beograd 2020, 124.

<sup>10</sup> <https://founders.archives.gov/documents/Washington/05-04-02-0073> ; (pristupljeno 1.9.2021.)

Ove reči su (kuriozitet – uz slovnâ grešku: *due* je zamenjeno rečju *true*) uklesane na zabatu Vrhovnog suda države Njujork - <https://www.visualthesaurus.com/cm/wordroutes/when-typos-are-set-in-stone/> (pristupljeno 1.9.2021.)

<sup>11</sup> Primera radi: „Prilikom pisanja nemačkog Osnovnog zakona pošlo se od pojedinca, a ne od vlasti“ – Andreas Foskule (Andreas Voßkuhle), bivši predsednik nemačkog Saveznog ustavnog suda, intervju dat novinskoj mreži *Deutsche Welle*, DW Deutsch Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=DHmcRAmsWb4> ; (pristupljeno 1.9.2021.)

<sup>12</sup> Na bazi srednjevekovne izreke “*Fiat iustitia, pereat mundus*” („Neka bude pravda makar propao svet“) ovu maksimu je skovao austrijski teoretičar Ludvig fon Mizes. Ona se danas, između ostalog nalazi uklesana na palati pravde u Milanu.

2) odsustvo jasno definisanih temeljnih vrednosti od kojih se konzistentno polazi prilikom rešavanja svih ustavnopravnog zadatka (tj. sveprisutne „ideje vodilje“, od koje nema odstupanja, teorijski, pa sledstveno i normativno);

3) i konačno, krajnje prozaičan, ali čest i podjednako značajan razlog – ustručavanje od upuštanja u rešavanje nekog osnovnog, ali vrlo izazovnog i složenog problema, tj. zadržavanje samo na saniranju njegovih (ne)posrednih posledica, što je daleko lakše, ali ujedno i nepotpuno rešenje, pritom najčešće samo privremenog karaktera.

## 2.1 Kriza parlamentarizma

Primeri su dakle brojni, a za potrebe ovog rada primereno je zadržati se samo na nekoliko njih, možda onih posebno ilustrativnih, od kojih je većina u neakvoj vezi sa sveprisutnim, globalnim fenomenom krize parlamentarizma. U literaturi je dosta pisano o razlozima savremene „disfunkcionalizacije parlamenta“. Vučina Vasović polazi od toga da pre svega treba imati u vidu kako su opšti imidž i funkcije parlamenta u prvim značajnijim fazama razvoja parlamentarizma, koji počinje proširenjem biračkog prava i konstituisanjem partija i partijskog sistema, delimično prikazivani, ne bez razloga, u mnogim radovima „u nešto boljem svetlu od njihovog stvarnog stanja“. Ne treba dakle osnovu za komparaciju uzimati zdravo za gotovo, pored čega danas nesporno postoji niz novih razloga koji dovode do krize parlamentarizma. Ističu se: „Jačanje egzekutive kao stvaraoca zakona i inicijatora politike u praksi (...), porast uticaja jakih partija (naročito u dvopartijskom sistemu) (...), povećani značaj mas-medija, posebno televizije, u političkom životu nacije<sup>13</sup> – poslanici radije nastupaju na televiziji nego u parlamentarnim debatama (...), parlament je neretko preopterećen brojnim funkcijama i poslovima koje ne može blagovremeno da obavlja (...), poslanička pitanja kao ni rad poslaničkih odbora nemaju tako veliku ulogu i značaj u postkomunističkim državama kao u nekim razvijenim zemljama (...), dolazi do partifikacije administracije te se umesto stručne administracije koja treba da bude i stručni oslonac skupštine dobija laička administracija čime se skupština dobrim delom lišava one nužne racionalne i analitičke podloge (...), proces globalizacije je u centar društvenih procesa postavio ekonomski podsistem, marketizaciju i deregulaciju, politiku gurnuo u stranu na margine ili na neku vrstu pomoćnog terena, a pošto je demokratija vezana za politiku to znači da je i demokratija sa politikom i parlamentarizmom pomerena ka periferiji (...), proces globalizacije takođe značajno reducira moć i funkcije države, a tim samim i parlamenta kao centralne državne institucije (...), parlamentarna procedura donošenja zakona je za novo doba suviše komplikovana, proces parlamentarnog odlučivanja suviše spor, a po nekima i već zastareo, itd.“<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Danas svakako primat preuzima internet, ali televizija i dalje zadržava istaknuto mesto. Još je pedesetih godina u SAD postalo belodano jasno koliko popularizacija televizije počinje da menja pravila političke utakmice. Više o tome: Charles Thomson, *Television and Presidential Politics*, Washington 1956. Smatra se da je Džon Kenedi pobedio Ričarda Niksona 1960. godine upravo zahvaljujući televizijskoj debati koju su gledali milioni Amerikanaca. – Thanks to TV debates, Kennedy wins in 1960, NBC News, dostupno na: <http://www.nbcnews.com/id/26779750/ns/politics/t/thanks-tv-debates-kennedy-wins/#.Xlq-nGB7nIU>; (pristupljeno 1.9.2021.)

<sup>14</sup> Vučina Vasović, „Savremeni izazovi parlamentarizma“, *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, Beograd 2007, 19 – 25.



Tome da danas parlament „nije monolitno telo, ni mesto interakcije velikog broja nezavisnih zakonodavaca“ već „jedan labavi agregat različitih političkih frakcija“<sup>15</sup> doprinosi dakle čitav niz uzroka, od kojih su neki pravni, a drugi pak društveno-ekonomski ili tehnološki po svojoj prirodi. Navedeni razlozi su jednim svojim delom takvi da se mogu sanirati, a neki predstavljaju ujedno i neumitnu posledicu razvoja kapitalističkog društva i sveopšte, prirodne metamorfoze civilizacije. Ovo dalje podrazumeva da se klasični ustavnopravni i državnoteorijski koncepti uopšte negde i dalje mogu neposredno primenjivati, dok oni u drugim slučajevima možda zaista zahtevaju ozbiljno teorijsko premišljanje i korekcije. Zadatak razlučivanja u koji od ove dve kategorije konkretni ustavnopravni problem spada jeste jedan od najvećih izazova savremenog konstitucionalizma. Većina pojava o kojima se u ovom radu govori spadaju ipak u prvu grupu, dakle među one institute i ustavnopravne pojave do čije distorzije dolazi usled prenaplašene i beskompromisne težnje za efikasnošću (na uštrb integriteta logike sistema i ultimativno – pravde), a što pak ne bi morao biti slučaj, jer mehanizmi adekvatnijeg delovanja već postoje.

## 2.2. Parlament – reprezent političkog mišljenja građana

Osnovna funkcija parlamenta kao organa političkog predstavništva je ona „koja je pretpostavlja, pa se nekad izričito i ne spominje“<sup>16</sup>, a u pitanju je svakako reprezentativna funkcija – predstavljanje naroda, odnosno, *političkog mišljenja građana* u cilju stvarivanja ideala poluneposredne demokratije.<sup>17</sup> Kako je ostvarivanje neposredne demokratije, osim u izuzetnim slučajevima, praktično nemoguće, građani kao nosioci suverenosti vladaju preko svojih predstavnika, dok političke stranke (treba da) služe kao sredstvo putem koga oni to lakše ostvaruju, okupljajući se oko istih ili srodnih političkih ideja i razmišljanja. Priroda parlamenta i uloga stranaka je danas pak nesporno izmenjena u odnosu na njihovo klasično poimanje. Često se govori o „partokratiji“, a političke stranke dobijaju u široj javnosti neretko jednu *a priori* negativnu konotaciju. Kada je 1881. godine donet prvi zakon o političkim partijama u Srbiji (Zakon o udruženjima i zborovima), registrovanje prvih stranaka je podrazumevalo političku slobodu, oživljavanje političkog života i značajan korak unapred u državnom pravnom razvoju.<sup>18</sup> Danas je široko rasprostranjeno (ne)opravdano uverenje da partije *de facto* nisu sredstvo putem koga narod vrši vlast, već da one predstavljaju nekakvu prepreku koja se umetnula između naroda i vlasti. Razlozi za to su složeni i predstavljaju posebnu, vrlo obimnu temu, a na ovom mestu je dovoljno konstatovati da među važnije faktore svakako spadaju nasleđe mentaliteta poluvekovnog autoritarnog režima i posledično – nizak nivo političke i demokratske kulture. Kako se same partije, bile ova-kve ili onakve, ipak sastoje od dela tog samog naroda, od koga ujedno i zavise, jasno je da između opšte političke percepcije i ponašanja partija postoji povratna sprega, a

<sup>15</sup> *Ibid.* 24.

<sup>16</sup> Vladan Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, 46.

<sup>17</sup> Miroslav Đorđević, Afirmativna akcija – kvote za pripadnike manje zastupljenog pola u izbornom pravu Srbije, *Sveske za javno pravo*, 34 (2018), 67.

<sup>18</sup> Miroslav Đorđević, „Istorijat izbora u Kneževini i Kraljevini Srbiji“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 282.

da pomaci u ovom smislu zahtevaju strpljenje uz stabilnost i konstantan rad svih relevantnih faktora.<sup>19</sup>

### 2.3 Poslanički mandat i blanko ostavke

Manifestacije ovog problema su postale vidljive odmah po ponovnom uspostavljanju višepartijskog sistema donošenjem Ustava iz 1990. godine. Bio je potreban sistemski, dobro promišljen i strateški pristup jačanju mlade demokratije u pravcu opšteg podizanja kvaliteta političkog dijaloga i snaženja demokratske kulture, što pak nije bilo moguće usled svih nesrećnih istorijskih okolnosti devedesetih godina XX veka u Srbiji. Politička nezrelost, depersonalizovanost izbornog sistema i nasleđe urušenih vrednosti (svih vrsta, pa i moralno-političkih) doveli su do toga da se odmah počelo sa zloupotrebom klasičnog ustavnopravnog instituta slobodnog poslaničkog mandata u vidu prakse stranačkog „preletanja“ iz partije u partiju, te konsekventno izigravanjem volje birača, koji su takvom „preletaču“ preneli deo svoje suverenosti putem izbora. Ovaj proces je intenziviran posle političkih promena 2000. godine, da bi partije reagovala „efikasnom“ praksom potpisivanja tzv. blanko ostavki unapred, čime su praktično poslanike vezivale sa sebe, obesmislivši slobodni mandat uvođenjem *de facto* imperativnog poslaničkog mandata.<sup>20</sup> Odlukom Ustavnog suda iz 2003. godine ovakva praksa je (privremeno) zaustavljena uz konstataciju da poslanici, a ne partije, raspolažu svojim mandatom.<sup>21</sup>

Praksa stranačkog „preletanja“ je, očekivano, nastavljena, jer ni jedan suštinski uzrok ove pojave nije bio rešen, a prisilni mehanizam – otklonjen. Međutim, donošenjem Ustava iz 2006. godine, ponovo je pokušano jedno brzo i „efikasno“ rešenje ovog problema, tako što će opravdanje blanko ostavki svoje mesto naći u samom ustavnom tekstu. Propisano je da je „narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“<sup>22</sup>. Ova odredba je u potpunosti u suprotnosti sa načelom slobodnog poslaničkog mandata, te je suprotna odredbama Ustava o poslaničkom imunitetu, kao i jednom od osnovnih postulata Ustava - da se suverenost koja potiče od građana vrši preko slobodno izabраниh predstavnika, a ne partija.<sup>23</sup> Ponovo je dakle, ovaj put ustavnom odredbom, uveden imperativni mandat (koji danas postoji u svega nekoliko država poput Bangladeša, Južnoafričke Republike, Paname i Indije<sup>24</sup>) i to ne zarad nekakve promišljene ustavnopravne konstrukcije, već prosto radi iznalaženja jednog banalnog, ali tobože efikasnog rešenja za sistemski problem, kakav zahteva daleko ozbiljniji pristup, promišljeno delovanje i strpljenje. Tako je Srbija sve do konačne interverencije Ustavnog suda 2010. godine (kojim je ova odredba praktično

<sup>19</sup> Sam protok vremena ne donosi ništa, već je uz strpljenje neophodno aktivno delovanje svih političkih činilaca u najširem smislu: samih birača, nosilaca političkih funkcija, političkih stranaka i njihovih aktivista, medija, nevladinih organizacija, drugih različitih organizacija civilnog sektora (koje mogu biti i neformalne grupe) itd.

<sup>20</sup> Slaviša Orlović, Političke posledice izbornog sistema u Srbiji, *Politički život*, 4/2012, 31.

<sup>21</sup> *Službeni glasnik RS*, 57/03.

<sup>22</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, 98/2006, čl. 102 st. 2.

<sup>23</sup> *Ibid.* čl. 2 i 103.

<sup>24</sup> S. Orlović, 32.

stavljena van snage, a time sprečeni i svi dalji pokušaji otuđenja mandata od narodnih predstavnika zarad političkih partija<sup>25</sup>) mogla da se „podiči“ jednim neslavnim ustavnim kuriozitetom – svojevrsnim „neustavnim“ članom Ustava. Posle odluke Ustavnog suda, zainteresovanim političkim akterima je preostalo jedino da počnu sa praksom onoga što je trebalo raditi od starta – da dužim, ali sigurnim putem strpljivo pristupe rešavanju problema koji je očekivan u ranim fazama sazrevanja demokratije.

## **2.4 Struktura parlamenta i privid rešavanja problema nejednakosti polova**

Pokušaji da se „brzo i efikasno“, a suštinski nasilno odgovori na niz izazova parlamentarnog života (uz nanošenje štete idejnom ustrojstvu ustavnopravnog sistema, te sledstveno – pravdi) bili su brojni, kako u praksi, tako i u teoriji, kada je reč o nizu pitanja sastava predstavničkog tela. Ilustrativan je primer uvođenja mera afirmativne akcije prema pripadnicima „manje zastupljenog pola“ putem izmena izbornog zakonodavstva iz 2011. godine, te predviđanja polnih kvota koje moraju biti ispoštovane na izbornim listama. Tako je prvo ovim merama broj žena u parlamentu premašio 34%, da bi novim izmenama iz 2020. godine, kvota bila dodatno povišena na odnos od minimum 40%-60%. Iako na prvi pogled ovakve mere mogu delovati ispravno, suštinski su one, u slučaju Srbije, promašene, kontraproduktivne (jer stvaraju privid rešenja nejednakosti polova u našoj zemlji), te čak gotovo uvredljive prema ženama, koje su i bez mera „pozitivne diskriminacije“ u prethodnim decenijama jasno pokazale da veoma uspešno i, u svetskim razmerama posmatrano, u zavidnom procentu same ostvaruju pozamašan udeo u parlamentu, kao i da zauzimaju mnoge od najvažnijih funkcija u političkom životu.

Sa druge strane gorući problem suštinske nejednakosti polova u raznim, ključnim sferama života (počevši od limitiranog pristupa žena rukovodećim pozicijama u preduzećima, nejednak tretman u radu, nedovoljno posebne zaštite trudnica i porodilja u praksi itd.), odgovoreno je tako što je problem „efikasno rešen“ tamo gde to i nije bilo potrebno, primenom jednog u biti nepravednog mehanizma pozitivne diskriminacije, koji svoju primenu može (i treba) da nađe samo u sasvim izuzetnim situacijama i to sa privremenim trajanjem. Na taj način je povređen, između ostalog, i sam smisao parlamenta kao *predstavništva političkog mišljenja naroda* (a ne *uzorak naroda*), implicirano je da pripadnici određene grupe (u ovom slučaju polne) štite samo svoje interese (što pre svega nije tačno, a pritom šalje i lošu poruku), stvoreno je rešenje koje je logički i ustavnopravno loše i po kome paradoksalno, npr. žene koje bi se političke borile za bolji opšti položaj lepšeg pola u društvu (u onim suštinskim domenima na koje se prečesto zaboravlja) ne bi mogle da u vidu jedne sasvim legitimne, feminističke stranke uđu u parlament (tj. mogle bi, ali uz minimum 40% muškaraca na listi) itd. <sup>26</sup>

<sup>25</sup> Odluka Ustavnog suda Iuz-52/2008, *Službeni glasnik RS* 34/2010. Ova odredba Ustava osim što negira slobodan poslanički mandat takođe, implicitno po nekim autorima i ustavno determiniše proporcionalni izborni sistem. Više o tome: Miroslav Đorđević, *Constitutional Determination of the Electoral System and the Countries of Former Yugoslavia*, *Strani pravni život*, 4/2017, 190-193.

<sup>26</sup> M. Đorđević (2018), 67 – 70.



U ovom slučaju nije samo pažnja skrenuta sa onih polja na kojima je borba za istinsku ravnopravnost polova neophodna, već i sa jednog aspekta hroničnog problema odsustva (ili niskog nivoa) unutarstranačke demokratije u Srbiji, koji je takođe karakterističan za tranzicione države. Kada je reč o ravnomernoj zastupljenosti polova u mnogim razvijenijim državama je ovo pitanje pomerenom na teren odluka političkih partija, koje se same opredeljuju da prilikom kandidovanja postave određene kvote. To znači da se nikakve mere ne nameću „odozgo“, već je integracija žena podstaknuta od samih nosilaca političkih funkcija, ona predstavlja deo „pravila igre“ koje same partije suvereno propisuju, a što sve pak iz mnogo razloga predstavlja daleko povoljnije rešenje za snaženje ravnopravnosti polova i demokratske kulture uopšte.<sup>27</sup> Veliki broj zemalja poznaje neku vrstu ovakvih mera, između ostalih Švedska, Norveška, Nemačka, Francuska, Velika Britanija, SAD, Kanada i dr.<sup>28</sup> Neadekvatno korišćenje mera afirmativne akcije, koje po svojoj biti nalikuju kakvom invazivnom leku (rešava ili ublažava jedan problem uz nanošenje određene, srazmerno manje štete na drugom mestu), i u ovom slučaju pokazuje praksu da se pokušajem efikasnog, ali ishitrenog rešenja (a ultimativno - na uštrb pravde za oba pola), brzo „reši“ (delom i zamaskira) nekoliko daleko većih problema, koji zahtevaju ozbiljan sistemski pristup. Rezultat je dakle postignut samo deklarativno (Srbija je u samom vrhu u svetu, a na prvim mestima su inače Ruanda, Kuba i Nikaragva<sup>29</sup>), uzroci i manifestacije problema i dalje postoje, a naneta je šteta smislu i samoj biti ideje parlamenta kao predstavničkog tela (dolazi do svojevrstne distorzije smisla ovog organa).

## 2.5 Efikasnost i izborni sistem

Konačno, kada je reč o sastavu parlamenta i njegovoj osnovnoj funkciji – reprezentacije političkog mišljenja građana, neophodno je osvrnuti se i na „većito pitanje“ odabira većinskog ili proporcionalnog izbornog sistema.<sup>30</sup> Deo literature ističe da da se „ne može *a priori* tvrditi da je jedan od dva sistema raspodele mandata više demokratski od drugog, a posebno ne da je jedan od njih nedemokratski“, jer se „pitanje izbora između ova dva sistema, u svakom slučaju, ne može posmatrati u praznom prostoru, tako što bi se svaki od njih vrednovao apstraktnom logičkom argumentacijom“. <sup>31</sup> Postavlja se međutim pitanje, zašto se odabir većinskog i proporcionalnog izbornog sistema ne bi mogao analizirati apstraktnom logičkom argumentacijom? Jedini odgovor na ovo pitanje (a to ujedno i jeste, kako ćemo videti, najčešće glavni argument u prilog većinskog izbornog sistema) jeste – efikasnost.

<sup>27</sup> Više o prednostima partijskih kvota: Boško Tripković, *Ravnopravnost i razlike – pravo žena na političko reprezentovanje*, Novi Sad 2007, 357- 363.

<sup>28</sup> Mile Dmičić, Vladan Petrov, Darko Simović, „Pravo na političko predstavljanje: mogućnosti postizanja rodne ravnopravnosti“, *Prava djeteta i ravnopravnost polova – između normativnog i stvarnog*, Istočno Sarajevo 2012, 418.

<sup>29</sup> <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2021> ; (pristupljeno 1.9.2021.)

<sup>30</sup> Tzv. Mešoviti sistem nije uzet u razmatranje jer „mešoviti sistem, koji bi trebalo da predstavlja novu sistemsku smesu alhemijskom sintezom proporcionalnog i većinskog sistema, zapravo nema taj opšti sistemski obris da bi predstavljao novi, posebni sistem. On predstavlja ili kombinaciju određenih elemenata ova dva sistema, od kojih jedan ostaje dominantan, dok ga ‘pozajmljena’ specifičnost samo modifikuje, ostavljajući ga i dalje podgrupom većinskog ili proporcionalnog; ili se zapravo deo predstavnika bira po jednom, a deo po drugom sistemu.“ – Savo Manojlović, „Izborna reforma u Srbiji – kako i zašto?“, *Reforma izbornog sistema u Srbiji*, Centar za javno pravo, Sarajevo 2015, 45.

<sup>31</sup> Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 239.

Stav autora ovih redova jeste suštinski suprotan, da bi se prilikom bilo kakvih normativnih zahvata uvek pre svega moralo poći od apstraktne i logičke argumentacije i to univerzalno, u skladu sa konzistentno opredeljenim modelom ustavno-političkog sistema. Konkretno, ako je reč o odabiru modela izbornog sistema, ideja vodilja konstantno mora ostati odgovor na pitanje šta se zapravo želi postići. Taj odgovor u jednoj demokratskoj državi svakako glasi – što vernije preslikavanje političke volje naroda u predstavničkom telu, koje od suverenog naroda tako poprima najviši legitimitet i pravo da u ime suverena donosi zakone. Ukoliko je to osnovna vrednost kojoj se teži, onda je jasno da logička formula njene realizacije mora podrazumevati proporcionalni izborni sistem. U literaturi se takođe piše: „Proporcionalni izborni sistemi u proseku daju proporcionalniji rezultat u odnosu na većinske (neproporcionalne) izborne sisteme. To znači da je distorzija između broja glasova koji osvoji partija i broja mesta koje po tom osnovu dobije u parlamentu manja. Proporcionalnost izbornog sistema ima za posledicu srazmernije transponovanje i veću zastupljenost manjinskih stranaka, malih stranaka, ali i fragmentaciju partijskog sistema i kao neminovnost koalicione vlade.“<sup>32</sup>

Neminovnost koalicione vlade, onemogućavanje normalnog funkcionisanja vlade, tvrdnje kako je većinski sistem umnogome bolji, jer proporcionalni neretko dovodi do „svadljivih i blokiranih koalicionih vlada“<sup>33</sup> ne rukovode se argumentacijom da proporcionalni sistem ne omogućava na najbolji način približavanje idealu demokratije, već upravo obratno, ukazuju na probleme odsustva efikasnosti, te kao najveću prednost većinskog sistema prevashodno vide njegovu pragmatičnost. Treba konstantno imati na umu da rukovođenje kriterijumom efikasnosti (uz zapostavljanje ultimativne ideje vodilje – težnje pravdi i demokratiji) može biti opasno. Za razliku od autoritarnih država, demokratija po svojoj prirodi prosto nije najefikasniji sistem, „svadljive“ vlade su nekada neminovnost, a ako određene odluke ne mogu da se donesu – možda u krajnjoj liniji i ne treba da budu donete, jer je (posredno) takva volja suverena. Demokratija zaista nosi sa sobom niz imanentnih slabosti, često zahteva kompromis i konstantno pažljivo odmeravanje mnoštva interesa i političkih stavova građana. Uprkos svemu tome, istorija nas ipak nesumnjivo uči da demokratija jeste „najlošija forma vlasti, ukoliko izuzmemo sve ostale“<sup>34</sup>.

Konačno, argument efikasnosti koji treba da bude jedna od osnovnih prednosti većinskog sistema uopšte ne mora u praksi stajati. Politička situacija kakva već godina postoji u Srbiji, pokazuje da je sasvim moguće imati stabilnu vladu uz postojanje proporcionalnog izbornog sistema, te da on sam po sebi ne mora dovesti do političke nestabilnosti i paralisanja institucija. Takođe, u literaturi se ističe da je izlaznost na izbore veća tamo gde se koristi proporcionalni izborni sistem u odnosu na države koje primenjuju većinski izborni sistem, jer ovaj usled svoje logike stimuliše više partija da dobiju što više glasova i zbog toga utiče na mobilisanje birača i povećanje participacije.<sup>35</sup> Povećana izlaznost građana na izbore znači veću legitimnost vlasti, što je čini nesporno jedan od ciljeva kojima valja težiti.

<sup>32</sup> S. Orlović (2012), 23.

<sup>33</sup> Dovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering, podsticaji i ishodi*, Filip Višnjić, Beograd 2003, 81.

<sup>34</sup> U originalu: “*Democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time*”. – Richard Langworth (ed.), *Churchill by Himself*, New York 2008, 573.

<sup>35</sup> S. Orlović (2012), 20.

## 2.6 Odabir modela izborne liste

Sa druge strane, argument da proporcionalni izborni sistem, za razliku od većinskog, vodi depersonalizaciji izbornog sistema delom stoji, ali ne i apsolutno. Ratko Marković piše: „U sistemu srazmernog predstavnštva kandidat se ne mora neposredno pre izbora predstavljati biračima, jer za njega to čini stranka, a rezultat toga je jačanje zavisnosti poslanika od stranke, ponajviše od stranačke elite i od stranačkog lidera, što dovodi do slabljenja veza između poslanika i birača. U stvari sistem srazmernog predstavnštva oblik je posrednih izbora. Birači biraju neposredno političku stranku, a ova zatim bira poslanike.“<sup>36</sup> Čak i ukoliko se ostavi po strani dilema da li je u odnosu čak i na ovakav scenario bolji sistem u kome dolazi do izrazite nadpredstavljenosti i destimulacije političkog pluralizma (većinski sistem), mora se konstatovati da se svi ovi nedostaci proporcionalnog sistema, o kojima piše Ratko Marković, mogu uspešno umanjiti ili otkloniti odabirom adekvatnog modela izborne liste. Izložena situacija se odnosi suštinski samo ukoliko je reč o primeni „zatvorene blokirane“ (kakva je kod nas trenutno u upotrebi) i posebno „zatvorene neblokirane“ (kakva je kod nas bila u upotrebi<sup>37</sup>) izborne liste, koje pritom nisu jedine raspoložive mogućnosti, kako teorijski, tako i uporednopravno posmatrano.<sup>38</sup> Otvorena lista je ona kod koje su pred birača stavljene najšire mogućnosti izbora. Model otvorene liste je onaj kod koga su pred birača stavljene najšire mogućnosti izbora i koji značajno otklanja element depersonalizacije. Birač se može ili opredeliti za listu na način na koji ju je sastavio predlagač, može izvršiti preferencijalno glasanje (glasati za određenog kandidata), a u određenim modalitetima i tzv. panaširanje (mehanizam koji omogućava biračima da glasaju za više kandidata sa više različitih partijskih lista, sastavljajući tako sopstvenu listu kandidata<sup>39</sup>). Konzistentna težnja ka ostvarivanju ideje demokratije bi tako trebalo da podrazumeva primenu i usavršavanje modela proporcionalnog izbornog sistema uz odabir adekvatnog tipa izborne liste. Samo postojanje mogućnosti da birači imaju veću slobodu prilikom glasanja predstavlja demokratsku vrednost *per se*, koju neko ima pravo da upotrebi ili ne, a uz današnje računarske sisteme pitanje složenosti obrade rezultata takvih izbora ne bi bilo posebno složeno, za razliku od situacije pre dvadesetak i više godina. Težnja ka ostvarivanju efikasnosti sistema putem uvođenja većinskog

<sup>36</sup> R. Marković (2014), 243.

<sup>37</sup> Reč je o *sui generis* rešenju za koje se u literaturi ističe da je nepoznato u uporednom pravu. - Irena Pejić, „Izborna lista u srazmernom predstavnštvu – iskustvo Srbije“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 84 – 85. Uvedeno je 2000. godine, a ukinuto 2011. godine odlukom Ustavnog suda (IUp 42/2008), te je u Srbiji vraćen sistem zatvorene blokirane izborne liste.

<sup>38</sup> „Izborne liste možemo podeliti na tri osnovne vrste – 'zatvorene blokirane', 'zatvorene neblokirane' i 'otvorene liste'. Zatvorena blokirana lista je ona na kojoj je predlagač vezan redosledom kandidata, a birač može glasati samo za listu u celini, bez preferiranja određenog kandidata unutar te liste ili neke druge intervencije na njoj. Kod ovog tipa liste glasaču je, dakle, ostavljen samo izbor da li će listu podržati ili ne, a predlagač je u obavezi da mandate dodeli poštujući redosled kandidata na njoj. Zatvorena neblokirana lista se razlikuje od blokirane utoliko što je biraču ostavljena mogućnost da glasa za listu u celini, ili pak da glasa za određenog kandidata unutar nje. Ona je dakle 'zatvorena' prema biraču, jer je ovaj ograničen kandidatima sa liste predlagača, ali može uticati na redosled kandidata i samim tim ulazak u parlament određenog kandidata (redosled je 'neblokirani').“ – Miroslav Đorđević, Zašto je izborna lista značajna za izborni sistem, *Pravni život*, 12/2016, 649 – 650. Ovakva klasifikacija kao kriterijum ima stepen „otvorenosti“ prema biraču, tj. stepen slobode birača da utiče na to koji će kandidat na kraju dobiti mandat.

<sup>39</sup> Slaviša Orlović, *Problemi sa izbornim sistemom u Srbiji*, 3. [http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/110601-slaviša\\_orlovic.pdf](http://arhiva.eukonvent.org/downloads2/110601-slaviša_orlovic.pdf); (pristupljeno 1.9.2021.)

sistema, sa druge strane, predstavlja stranputicu na putu ka idealu demokratije, koja se prosto ne može i ne sme pravdati prozaičnom efikasnošću ovakvog izbornog sistema.

## 2.7 Politički suspenzivni veto – demokratsko sredstvo ili smetnja efikasnosti rada parlamenta?

Neke od preneglašenih težnji ka efikasnosti u ustavnom pravu se javljaju u praksi, a neke (za sada) samo u teoriji. Ova druga grupa je prirodno daleko brojnija od prve, a ilustrativan primer predstavlja stav da suspenzivni veto predesednika republike, kao klasičan instrument sistema kočnica i ravnoteža, u svom aspektu izražavanja sumnje u celishodnost predloga zakona koji je izglasao parlament (politički suspenzivni veto) predstavlja smetnju efikasnosti i nepoželjno mešanje u rad parlamenta. U literaturi se tako sreću stavovi da „korišćenjem predsedničkog veta iz razloga necelishodnosti predsednik u svom obrazloženju veoma jasno sugeriše parlamentu kakva bi, po njegovom mišljenju, sadržina konkretnog zakona trebalo da bude (...) na taj način šef države se neposredno meša u ingerencije parlamenta uzurpirajući njegovu zakonodavnu nadležnost što vodi smanjivanju efikasnosti rada parlamenta. (...) Možemo ustvrditi da predsednički veto, odnosno njegova zloupotreba predstavlja potencijalni uzrok razgradnje zakonodavne funkcije parlamenta i otežavanja vršenja njegove zakonodavne nadležnosti“.<sup>40</sup>

Međutim, posmatrano iz ugla suverena (od koga legitimitet dobija parlament, ali i predsednik republike), nije posredi reč ni o nekakvoj uzurpaciji, ni o „mešanju“ u rad zakonodavstva, već o mehanizmu koji se stara o demokratskom dijalogu i iznalaženju najpovoljnijeg rešenja za samog suverena. Demokratski procesi, kako je već bilo reči, nekada prirodno podrazumevaju neslaganje o tome „šta je najbolje“ (npr. kritika vlasti je jedna od osnovnih i poželjnih karakteristika delovanja opozicije u parlamentu), a disonantnost u političkom diskursu ili međusobnom odnosu državnih organa ne mora *per se* podrazumevati nešto negativno, već može sasvim suprotno, voditi ka boljem, promišljenijem rešenju (čemu upravo pomaže i institut suspenzivnog veta u svom političkom vidu). Upravo suspenzivni veto u kontekstu navedenog može predstavljati i sredstvo za sprečavanje eventualnih nedemokratskih tendencija u parlamentu, takođe na korist suverenog naroda u krajnjoj instanci.<sup>41</sup> Pitanje eventualne zloupotrebe svakaako da stoji, ali ono pak predstavlja posebnu temu kršenja ustava od strane predsednika i prateće odgovornosti. Odustajanje od jednog demokratskog sredstva uravnoteženja vlasti (posebno u polupredsedničkom sistemu) zarad efikasnosti stoga znači ili postizanje efikasnosti po cenu eventualne nepromišljenosti, ili pak rešavanje problema eventualne zloupotebe jednog ovlašćenja ne iznalaženjem efikasnog načina onemogućavanja te zloupotrebe, već osporavanjem same egzistencije jednog demokratskog instituta. Može se zato reći da takav pristup takođe predstavlja jednu od stranputica u težnji ka ostvarivanju efikasnosti u parlamentarnom i ustavnopravnom životu uopšte.

<sup>40</sup> Petar Šturanović, *Zakonodavna nadležnost skupštine u savremenom parlamentarnom sistemu*, Podgorica, 58. Sreću se pak i dijametralno suprotni stavovi – da predsednik može koristiti politički, ali da ne bi trebalo da koristi ustavni veto. Ratko Marković npr. tako piše da (u Srbiji) neustavnost „nije prvenstvena svrha suspenzivnog veta“, jer „ustavnost zakona, mnogo kompetentnije i sa mnogo delotvornijim sankcijama u slučaju neustavnosti ocenjuje poseban državni organ – Ustavni sud“. – Ratko Marković, Moć i nemoć predsednika Republike Srbije, *Anali*, 3-4/2004, 338.

<sup>41</sup> M. Đorđević (2020), 87.

## 2.8 Kriza parlamentarizma i izborne nadležnosti parlamenta

Konačno, fenomen krize parlamentarizma je globalno doveo i do preispitivanja određenih izbornih nadležnosti parlamenta, tj. ovlašćenja da predstavnički organ bira nosioce pojedinih javnih funkcija, a posebno kada je reč o nosiocima pravosudnih funkcija. Iako je sudska vlast – takođe vlast (što se neretko zaboravlja), te stoga mora proizlaziti iz suverena, odnosno imati adekvatan legitimitet u volji naroda, partokratija je i u ovom smislu uzela svoj danak ugrožavajući kako efikasnost, tako i pravednost pravosudnog sistema. „Princip sudske nezavisnosti nema samo političke korene, već korene ima i u konceptu pravde. Jedna sudska odluka može da se smatra pravednom ako su sve stranke u postupku imale iste mogućnosti da iznesu svoj slučaj pred sud. Ovo, međutim, može da dovede do pravedne odluke samo ako sudija ili porota koja zaseda na slučaju nisu izloženi uticaju koji dolazi van suda. Svaki uticaj koji dolazi van suda može da šteti jednoj strani i stoga da tu stranu diskriminiše.“<sup>42</sup> Prilikom izbora sudija mora se zato voditi računa da se on vrši na način koji će sprečiti, između ostalog, političke uticaje do kakvih posredno može doći.

Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju putem prava), koja predstavlja nesumnjivo jedan od najvećih autoriteta za ustavnopravna pitanja, smatra da uključivanje parlamenta „može da dovede do politizacije imenovanja u pravosuđu“, te je utvrdila da je „parlament bez sumnje više uključen u političke igre, pa imenovanje sudija može proizvesti politička pogađanja, jer će svaki njihov član, bilo iz jedne ili druge oblasti, svakako želeći da ima 'svog' sudiju“.<sup>43</sup> Iz tog razloga se pribegava osnivanju pravosudnih saveta, kojima se po pravilu, poverava i nadležnost izbora nosilaca pravosudnih funkcija, pri čemu se takođe mora pažljivo voditi računa o sastavu ovih tela „kako bi se uspostavila ravnoteža između nezavisnosti pravosuđa i samostalnosti u upravljanju pravosuđem sa jedne strane i neophodne odgovornosti pravosuđa sa druge strane, kako bi se izbegle negativne posledice korporativizma unutar pravosuđa“.<sup>44</sup> Ključ je tako u jednom zdravom balansu prilikom postavljanja sistema koji zahteva kompromis između sudskih, odnosno tužilačkih članova pravosudnih saveta i onih čiji legitimitet dolazi od parlamenta, kao predstavnika suverenog naroda. Samo takav mehanizam može da obezbedi depolitizaciju, ali i sprečavanje nastanka „cehovnih levijatana“ kakvi bi sasvim odsekli vezu sudske vlasti i suverena, iz koga ona mora bar u izvesnoj meri mora izvoditi svoj legitimitet.

Slučaj sa pravosudnim savetima je ujedno primer bitno drugačiji od prethodno navedenih u kontekstu efikasnog postupanja u ustavnom pravu. Naime, ovde je neophodno delovati takvim posebnim i efikasnim merama (naspram idealnog i klasičnog shvatanja podele vlasti i suverenosti) radi zaštite i same pravde u krajnjoj liniji. Opet, ne treba zaboraviti da je situacija koja iziskuje takve mere ipak sama po sebi određena distorzija prenosa narodne volje i što približnijeg ostvarivanja ideala demokratije, te paralelno i konstantno sa saniranjem posledica treba težiti i sistemskom otkljanjanju uzroka problema. Reč je dugotrajnom procesu koji zahteva demokratsko sazrevanje, a koji je pre svega neophodno teorijski konstatovati, a potom i delovati putem niza različitih mera.

<sup>42</sup> Tomas Flajner, *Nezavisnost sudstva*, Anali, 4/2009, 114.

<sup>43</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje br. 403/2006.

<sup>44</sup> *Ibid.*



### 3. ZAKLJUČAK – *FIAT IUSTITIA NE PEREAT MUNDUS*

Koliko god fraza da je „najbolje ono što se najbolje primenjuje“ suštinski površna, pogrešna i potencijalno opasna, podrazumeva se da je i nekakvo najpravdnije rešenje sasvim beskorisno ukoliko se ne može primeniti. Efikasnost u ustavnom pravu se tako na izvestan način kao pojam može podeliti na nekoliko pod-kategorija. Prva je svakako efikasnost koja teži ostvarivanju pravednog rešenja i ona je ujedno jedina koja je poželjna i neophodna. Drugu kategoriju, sasvim suprotno, čine primeri efikasnosti koja predstavlja ništa do puku utilitarnost i pokušaj da se neki objektivni problem (ne)adekvatno sanira uz narušavanje čitave logike sistema (npr. dozvoljenost blanko ostavki, većinski izborni sistem, zatvorene izborne liste itd.). Treća grupa se sastoji od onih mera kakve „efikasno“ stvaraju samo privid rešenja nekog problema, omogućavaju prikazivanje situacije boljom nego što ona zaista jeste, takođe uz istovremeno narušavanje logike sistema (npr. problem nejednakosti polova i mere afirmativne akcije u izbornom pravu). Konačno, četvrtu kategoriju čine one „efikasne“ mere koje narušavaju idealnu logiku sistema, ali zaista jesu neophodne i opravdane, ukoliko se pritom primenjuju palarelno sa sanacijom osnovnog problema (npr. neophodnost izbora nosilaca pravosudnih funkcija od strane saveta, a ne parlamenta).

U ustavnopravnoj literaturi danas se neretko može primetiti odsustvo jedinstvenog pristupa kada je reč o različitim ustavnopravnim problemima koje izmenjen način života modernog čoveka i društva sa sobom nosi. U zavisnosti od konkretnog predmeta, dolazi do promene ugla gledanja, a ponekad i izvitoperenja, tj. nasilnog prilagođavanja samog sistema vrednosti koji treba da čini fundament ustavnopravnog poretka. Nasuprotom tome, neophodan je pak sistemski, holistički pristup izučavanju i izgradnji svakog ustavnopravnog poretka, posebno kada je reč o onim državama u kojima je došlo do značajnih političko-ideoloških zaokreta. U ovom smislu zadovoljenje tri osnovna zahteva mora biti konstantan imperativ i ideja vodilja svakog normativnog poduhvata (principa efikasne „samoodbrane“ ustava, doslednog sprovođenja narodne suverenosti i što potpunije zaštite ljudskih prava<sup>45</sup>). Dok su u ustavnopravnom domenu kompromisi načelno mogući, a fleksibilnost pojedinih rešenja često dobrodošla, dotle sa tri osnovna stuba ustavnopravnog poretka ne sme biti nikakvog kompromisa. Težnja perfektuiranju unutrašnje logike sistema (prevasnodno na teorijskom, ali i praktičnom planu) ne dira u neophodnost postojanja određene elastičnosti kako bi se moglo odgovoriti na sve, pa i one nekada teško predvidive izazove koji se u ustavnopravnom životu jedne zemlje javljaju. Čvrstina i konzistentnost ustavnopravnog poretka ne znači tako i njegovu rigidnost, već jasnu utemeljenost u određenim vrednostima, bez promene vrednosnog okvira prilikom pristupanja pojedinim pitanjima, makar to ponekad značilo i teži zadatak za njihovo rešavanje. Alternativa u vidu „efikasnog“ pristupanja na štetu osnovnih vrednosti je opasna i dugoročno štetna (*fiat iustitia ne pereat mundus*) jer je efikasnost odličan sluga pravde, ali bez nje, kako nas istorija nedvosmisleno uči – veoma loš gospodar.

<sup>45</sup> Ove vrednosti predstavljaju tri osnovna stuba „koncepta elegantne konstitucije“. Vidi više: M.Đorđević (2020), 15 – 19.

---

**Dr. Miroslav ĐORĐEVIĆ<sup>46</sup>**

## **STRAYS OF OVEREMPHASIZED STRIVING TOWARDS EFFICIENCY IN CONSTITUTIONAL LAW**

### *Summary*

The speeding up of history, the fact that information as such is no longer scarce today (as it was in history), and that the development of technology, especially systems of communication, have made the whole world much “smaller” and far more accessible for the lives of only one generation. This has left its consequences in almost all spheres of social activity, and law in no exception. In the field of constitutional law, there is an increasing urge for quick and effective problem-solving, even at the cost of causing damage or neglecting the guiding criterion that should always be supreme - the pursuit of justice. There are many examples of different measures and action that do not solve fundamental problems, but only bypass or simply cover them up by various “effective” solutions. This paper presents and analyzes some of those normative actions, but also doctrinal approaches, which can serve as a good illustration of what can happen when one forgets that efficiency is an excellent servant of justice, but, as history teaches us - a very bad master in its absence. The author also points out the need for a systematic approach to the entire constitutional law, with constant attention to the basic guiding ideas, i.e. values with which there should be no compromise for the sake of quick and supposedly efficient solutions.

*Keywords:* Constitutional Law, Constitution, Justice, Efficiency, Crisis of Parliamentarism, Modern Democracy.

---

<sup>46</sup> Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade.