



Republika Srbija
VRHOVNI SUD SRBIJE
U ž 8/08
15.01.2008. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni sud Srbije u Beogradu, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Mirjane Ivić, Nevene Milojčić, Dragana Skoka i Dušanke Marjanović, članova veća, sa savetnikom Vrhovnog suda Srbije Vesnom Mraković, kao zapisničarem, odlučujući po žalbi AA, izjavljenoj protiv rešenja Republičke izborne komisije Republike Srbije 02 broj 013-45/08 od 11.01.2008. godine, u pravnoj stvari zaštite izbornog prava, u nejavnoj sednici veća, održanoj dana 15.01.2008. godine u 17,00 časova, doneo je

P R E S U D U

Žalba SE UVAŽAVA i PONIŠTAVA rešenje Republičke izborne komisije 02 broj 013-45/08 od 11.01.2008. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Rešenjem Republičke izborne komisije 02 broj 013-45/08 od 11.01.2008. godine odbijen je, kao neosnovan, prigovor žalioaca izjavljen, prema obrazloženju ovog rešenja, zbog nepravilnosti u postupku izbora predsednika Republike.

Protiv navedenog rešenja podnosilac prigovora je blagovremeno izjavio žalbu preko Republičke izborne komisije dana 14.01.2008. godine u 12,55 časova, zavedenu pod 02 br. 013-45/08, koju je Republička izborna komisija dostavila Vrhovnom sudu Srbije dana 15.01.2008. godine, u 11,30 časova, bez izjašnjenja o žalbi.

U žalbi se navodi da je pogrešan stav RIK-e da izdavanje službenog ovlašćenja stranim posmatračima za praćenje rada u organima za sprovođenje izbora ne predstavlja deo izbornog postupka, zbog čega je i bio stavljen predlog da se prigovor odbaci, ali nije dobio potrebnu većinu prilikom glasanja i nije usvojen. Žalilac smatra da je Uputstvom za sprovođenje izbora za predsednika Republike, kao podzakonskim aktom, utvrđeno ko, na koji način i pod kojim uslovima može da prijavi strane posmatrača za praćenje rada organa koji sprovode izbore, čime je RIK-a svojim pravnim aktom prijavljivanje i izdavanje službenih ovlašćenja stranim posmatračima učinila delom izbornog postupka. U žalbi se ponavljaju i navodi prigovora, prema kojima, kada su ispunjeni uslovi iz člana 49. Uputstva, RIK-a izdaje službena ovlašćenja stranim posmatračima, bez davanja ili uskraćivanja "odobrenja" pojedinim podnositelima prijave za praćenje izbora, iz čega proizlazi da je RIK-a samo ovlašćena da proveri da li postoje ili ne postoje uslovi iz Uputstva da se stranim posmatračima izdaju službena ovlašćenja, a ne i da ocenjuje celishodnost izdavanja ovlašćenja predstavnicima pojedinih država i to samo na osnovu političkog raspoloženja članova RIK-a. U prigovoru je istaknuto i da je pribavljanje mišljenja Vlade Republike Srbije neophodan uslov za izdavanje ovlašćenja za strane posmatrača, što RIK-a pogrešno tumači u obrazloženju ožalbenog rešenja. Predlaže da Vrhovni sud Srbije ukine ožalbeno rešenje i naloži RIK-i da izda službena ovlašćenja posmatračima za praćenje rada organa za sprovođenja izbora, koje su u svojim prijavama označile Ambasade Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država u Beogradu.

Po razmatranju navoda žalbe, ožalbenog rešenja i spisa predmeta, Vrhovni sud Srbije je ocenio:

Žalba je osnovana.

Prema obrazloženju ožalbenog rešenja Ambasade Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država su podnele 09.01.2008. godine prijavu RIK-i za praćenje rada organa za sprovođenje izbora za predsednika Republike, a RIK-a je zatražila mišljenje Vlade Republike Srbije u skladu sa članom 49. stavom 3. Uputstva za sprovođenje Zakona o izboru predsednika republike (u daljem tekstu: Uputstvo) o podnetim prijavama, koja se u odgovoru dostavljenoj RIK-i 10.01.2008. godine, saglasila da se posmatračima ovih država omogućiti praćenje rada organa za sprovođenje izbora na predstojećim izborima za predsednika Republike, ali je razmatrajući navedene činjenice našla da prigovor treba odbiti, kao neosnovan. Ovo stoga, što smatra da postupak izbora predsednika Republike utvrđen Zakonom o izboru predsednika republike i Zakonom o izboru narodnih poslanika, ne podrazumeva izdavanje službenog ovlašćenja stranim posmatračima za praćenje rada organa za sprovođenje izbora, odnosno

nije deo postupka izbora predsednika Republike utvrđen Zakonom, jer nije obuhvaćen ni jednom od radnji koje navodi u obrazloženju rešenja, pa ne može ni predstavljati osnov za utvrđivanje nepravilnosti u postupku izbora. Pri tome daje i razloge zbog kojih zaključuje da donošenjem odluke da se prijavljenim posmatračima ne omogući praćenje rada organa za sprovođenje izbora za predsednika Republike, nije ugrožena transparentnost i javnost izbornog postupka, niti su diskriminirani posmatrači određenih država, a zbog toga što poslaničke grupe imaju svoje predstavnike u RIK-i, kao i u radnim telima, i što svaki predlagač kandidata ima predstavnike u proširenom sastavu RIK-e, kao i iz razloga što je RIK-a dozvolila određenim domaćim posmatračima praćenje izbora, kao i stranim posmatračima (OEBS i Zajednica nezavisnih država). Činjenica da je posmatračima OEBS-a i Zajednice nezavisnih država data akreditacija ne predstavlja osnov da se osporena odluka kvalifikuje kao akt diskriminacije, jer su među posmatračima OEBS-a i državljani Velike Britanije i SAD. RIK-a takođe smatra da je pogrešan zaključak podnosioca prigovora da ispunjenje uslova iz člana 49. Uputstva automatski znači da je RIK-a obavezna da izda službena ovlašćenja, jer davanje službenih ovlašćenja predstavlja akt dispozicije (raspolaganja). RIK-a nije obavezna da izda ta ovlašćenja podnosiocima prijave, samim tim što je pribavila potrebnu dokumentaciju i mišljenje Vlade Republike Srbije, a član 49. Uputstva ne predstavlja imperativnu normu koja nalaže da se podnosiocu prijave izda službeno ovlašćenje, već samo reguliše pravila postupka izdavanja tih ovlašćenja i redosled radnji u tom postupku. Na kraju obrazloženja ožalbenog rešenja RIK-a utvrđuje da prilikom glasanja o prigovoru predlog da se prigovor usvoji nije dobio potrebnu većinu glasova članova RIK-e (9 glasova "za", 13 "protiv"), pa se ima smatrati da je prigovor odbijen saglasno pravnom shvatanju Vrhovnog suda Srbije, utvrđenom na sednici Upravnog odeljenja dana 17.09.2002. godine i stavu Vrhovnog suda Srbije iznetog u presudi u predmetu UŽ. 52/07.

Međutim, po nalaženju ovog suda, osnovano se žalbom ukazuje na nezakonitost ožalbenog rešenja, jer su u postupku koji je prethodio njegovom donošenju učinjene povrede pravila postupka od značaja za odlučivanje o prijavama Ambasada Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država od 09.01.2008. godine.

Iz spisa predmeta i zapisnika sa sednice RIK-e od 11.01.2008. godine, na kojoj je doneta odluka po prigovoru žalioaca, se vidi da RIK-a nije postupila po članu 20. Poslovnika Republičke izborne komisije ("Sl. glasnik RS" br. 27/04), odnosno nije unapred, preko sekretara ili zamenika sekretara, pripremila stručno mišljenje o načinu rešavanja prigovora i na osnovu tog mišljenja sačinila nacrt rešenja, ili odluke po prigovoru. Iz zapisnika o većanju i glasanju sa ove sednice, u koji je sud izvršio uvid, kao i iz obrazloženja ožalbenog rešenja proizlazi bi da RIK-a smatra da je prigovor žalioaca odbijen, jer je "za" predlog odluke da se prigovor usvoji glasalo 9 članova, dok je 13 članova glasalo "protiv". Prema članu 16. stav 2. Poslovnika RIK-e, Komisija odlučuje većinom glasova članova u stalnom, odnosno proširenom sastavu, a nesporno je da u vreme odlučivanja po prigovoru Komisija u proširenom sastavu broji 26 članova. Kako je protiv predloga odluke da se prigovor usvoji glasalo 13 članova RIK-e, to nije postojala potrebna većina, u smislu člana 16. stav 2. Poslovnika, zbog čega se ne može prihvatiti zaključak RIK-e da se ima smatrati da je prigovor odbijen. Ovakav zaključak suda korespondira sa stavom suda iznetim u presudi UŽ. 52/07 od 31.01.2007. godine, na koji se RIK-a poziva u obrazloženju ožalbenog rešenja. Međutim, iz navedene presude proizlazi da je u tom predmetu prilikom glasanja po prigovoru postojala potrebna većina glasova članova Komisije, predviđena članom 16. stav 2. Poslovnika, koja je glasala protiv predloga da se prigovor usvoji, što se ne može poistovetiti sa situacijom i glasanjem po prigovoru u konkretnom slučaju. Pored toga, iz zapisnika o većanju i glasanju proizlazi da je pri većanju i glasanju bilo prisutno ukupno 23 člana RIK-e (18 članova i 5 zamenika odsutnih članova), a glasala su 22 člana Komisije, pri čemu u zapisniku nema izdvojenih mišljenja.

Po nalaženju Vrhovnog suda Srbije, kontradiktorne su činjenice i razlozi koje RIK-a navodi u obrazloženju ožalbenog rešenja, zbog čega, obzirom na utvrđeno činjenično stanje, kao i stanje u spisima predmeta, ne upućuju na rešenje kakvo je dato u dispozitivu.

RIK-a u obrazloženju ožalbenog rešenja uopšte ne ceni navode prigovora izjavljenog zbog propuštanja RIK-e da postupi u skladu sa članom 49. stav 3. Uputstva, odnosno navode prigovora kojima se ukazuje da RIK-a samo izdaje službeno ovlašćenje stranim posmatračima uz ispunjenje uslova iz navedene odredbe Uputstva, a ne odlučuje o zahtevu za izdavanje odobrenja stranim posmatračima za praćenje izbora. Ovo stoga, što se u obrazloženju rešenja daju napred navedeni razlozi koji se odnose na transparentnost i javnost izbornog postupka i odsustvo diskriminacije stranih posmatrača, iako se navodima prigovora na to ne ukazuje, kao i zaključuje da izdavanje službenog ovlašćenja ne predstavlja deo postupka izbora predsednika Republike, što je suprotno delu obrazloženja rešenja u kome RIK-a konstatuje da odredbe člana 49. Uputstva regulišu pravila postupka izdavanja službenih ovlašćenja stranim posmatračima i redosled radnji u postupku. Postupajući na ovakav način RIK-a je povredila pravila postupka iz člana 199. stav 2. i člana 235. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku. Ovo i sa razloga što iz zapisnika sa sednice RIK-e od 10.01.2008. godine proizlazi da je RIK-a upravo glasala o predlozima za donošenje odluka kojima se odobrava stranim posmatračima praćenje rada organa za sprovođenje izbora za predsednika Republike, na šta se prigovorom osnovano ukazuje.

Prema članu 49. Uputstva strani posmatrači podnose prijavu RIK-i najkasnije do 09.01.2008. godine u 24,00 časova, koja treba da sadrži podatke propisane stavom 2. ovog člana Uputstva, a zatim, pošto pribavi mišljenje nadležnog državnog organa, izdaje službena ovlašćenja stranim posmatračima, na osnovu kojih oni mogu da prate rad organa za sprovođenje izbora. Iz navedenih odredaba Uputstva proizlazi, po stavu ovog Suda, da se radi o postupku izdavanja ovlašćenja koji se pokreće po prijavi stranih posmatrača, a ne o postupku izdavanja odobrenja po zahtevu stranih posmatrača za praćenje izbora. Stoga RIK-a pogrešno zaključuje da izdavanje službenih ovlašćenja predstavlja akt dispozicije (raspolaganja). Uostalom, u obrazloženju osporenog rešenja RIK-a ne navodi, saglasno članu 5. stav 2. i članu 199. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku, propis iz koga ta dispozicija, a u suštini ovlašćenje za vršenje slobodne ocene, proizlazi. Sama formulacija člana 49. Uputstva ne ukazuje na to da RIK-a izdavanje službenih ovlašćenja vrši po dispoziciji - slobodnoj oceni, jer ne određuje mogućnost RIK-i da izabere jednu od predviđenih alternativa datu propisom za konkretnu situaciju ("može", "po potrebi", "organ je

ovlašćen" i sl.). Sa iznetih razloga, RIK-a je bila u obavezi da navode prigovora u tom kontekstu oceni, jer je i u prigovoru ukazano na to da RIK-a nema diskreciono ovlašćenje pri odlučivanju o prijavama podnetim po članu 49. Uputstva.

Pored toga, u spisima predmeta se nalazi samo prijava Ambasade Velike Britanije od 09.01.2008. godine, kao i mišljenje, odnosno saglasnost Vlade Republike Srbije od 10.01.2008. godine, koja se odnosi na ovu prijavu, a ne i prijava Ambasade SAD i mišljenje Vlade Republike Srbije o toj prijavi, iako se u obrazloženju ožalbenog rešenja utvrđuje činjenično stanje i u odnosu na prijavu Ambasade SAD, o čemu nema dokaza u spisima predmeta.

Sud ukazuje RIK-i i na smernice za izbore, koje je usvojila Venecijanska komisija na 52. plenarnoj sednici (Venecija 18. - 19. oktobar 2002. godine), u Odeljku 3. tačka 2. pod a) prema kojima domaći i strani posmatrači treba da imaju najširu prihvatljivu mogućnost da učestvuju u posmatranju izbora.

Sa iznetih razloga, Vrhovni sud Srbije nalazi da su osnovani navodi žalbe i da je ožalbenim rešenjem povređen zakon, pa je na osnovu člana 97. stav 4. Zakona o izboru narodnih poslanika i člana 50. stav 4. i u vezi člana 38. stav 2. Zakona o upravnim sporovima, odlučio kao u dispozitivu presude, s tim što su primedbe suda u pogledu postupka i izneto pravno shvatanje suda obavezujuće za Republičku izbornu komisiju, saglasno članu 61. Zakona o upravnim sporovima.

PRESUĐENO U VRHOVNOM SUDU SRBIJE U BEOGRADU,

Dana 15.01.2008. godine, Už. 8/08

Zapisničar Predsednik veća-sudija

Vesna Mraković, s.r. Snežana Živković, s.r.

Za tačnost opravka

Upravitelj pisarnice

Mirjana Vojvodić

SK