

Dorđe Marković\*

## Princip slobodnog mandata u Ustavima Republike Srbije od 1990. i 2006. godine

### Sadržaj

1. Uvod
2. Pojam i vrste parlamentarnog mandata
3. Mandat narodnih poslanika u poslednja dva srpska ustava
  - 3.1. Ustav Srbije od 1990: nedorečeno ka slobodnom mandatu
  - 3.2. Ustav Srbije od 2006: „stranački imperativni mandat”?
  - 3.3. Preciziranje „slobode poslanika”
4. Zaključna razmatranja

### 1. Uvod

Ako prihvatimo zanimljivu opasku Žozefa Bartelemija (*Joseph Barthélemy*) da je demokratija režim punoletnih naroda, onda je društvo u Srbiji u političkom smislu još uvek u dobu adolescencije. Poslednjih godina dosta se govorilo o vlasništvu nad mandatima. Medije, političare, javnost, mučilo je pitanje: čiji je mandat? Odgovor je dala najpozvanija i najstručnija institucija kojoj se pitanje moglo uputiti, Ustavni sud. Ipak, i pored toga što se ova institucija u poslednjih desetak godina više puta izjašnjavala o ovom pitanju, nedoumice nisu u potpunosti otklonjene čak ni danas.

U čemu je glavni problem sa slobodnim mandatom? Najjednostavniji odgovor bio bi da je teorijski koncept koji ga određuje prilično prevaziđen, vreme je učinilo svoje, slobodni mandat je prerastao „odelo” koje mu je bilo „skrojeno” krajem 18. i početkom 19. veka. U trenucima kada je nastajao, glavni akcenat je bio na odnosu građana i njihovih predstavnika, međutim, vremenom su se pojavile i političke stranke zauzevši poziciju između ova dva prvobitna učesnika u odnosu, čime je stvorena jedna potpuno nova situacija, koju klasična teorija nije definisala. Ako je već tako, neki bi predložili, možda je najbolje da se odrekemo ove zastarele teorije o mandatu i prepustimo se pragmatičnom vođenju političkih stranaka. Onda nam ne bi više bio potreban ni parlament. Vratili bismo se u period samovoljne vlasti jednog, ili nekolicine ljudi.

U radu sam se potrudio da pokažem da je nužno zadržati suštinu slobodnog mandata, uz određene korekcije. Zapravo, slobodni mandat može funkcionisati samo u politički i

---

\* Autor je diplomirani pravnik, student doktorskih studija na Pravnom fakultetu u Beogradu.

institucionalno funkcionalnom društvu. On doprinosi opštoj koheziji u kombinaciji sa ostalim demokratskim instrumentima, kao i obrnuto, potrebno je i da svi učesnici u političkom procesu vrše svoje uloge da bi i on mogao da funkcioniše. Ako nije jedina, slobodni mandat je svakako prva brana na putu ka obuzdavanju svemoći političkih stranaka.

## 2. Pojam i vrste parlamentarnog mandata

Jedan od elemenata pravnog položaja parlamentaraca je mandat koji dobija od naroda. Reč mandat<sup>1</sup> potiče iz latinskog jezika i prevodi se kao nalog, punomoćstvo ili ovlašćenje koje jedno lice daje drugom licu „da za njega obavi neki posao, da ga zastupa ili predstavlja na određenom mestu”.<sup>2</sup> Mandat parlamentaraca u modernom ustavnom i parlamentarnom pravu odlikuju dva obeležja. Prvo, da je mandat uvek odnos predstavnika i birača; i drugo, da je to javna funkcija.<sup>3</sup> S obzirom na to da odnos između birača i predstavnika može biti pravni ili politički, razlikuju se dve vrste parlamentarnog mandata: imperativan (vezani), ako je odnos pravne prirode i slobodan (predstavnički), ako je odnos političke.

Imperativni mandat zasniva se na „instituciji mandata iz rimskog prava kao ugovora u kojem jedna stranka (mandant) ovlašćuje drugu (mandataru) da postupa u njeno ime” i „pretpostavlja pravo birača da daju obvezne upute svojim zastupnicima i dužnost zastupnika da se tih uputa pridržavaju”.<sup>4</sup> Tri su ključne odlike imperativnog mandata: 1) pravo birača da predstavnicima daju obavezna uputstva; 2) dužnost predstavnika da redovno podnose izveštaje o svom radu i 3) pravo birača da opozovu svoje predstavnike, ako nisu zadovoljni njihovim radom.<sup>5</sup>

Imperativni mandat je prethodio slobodnom mandatu. Iako je krajem 18. veka doživeo svoj sumrak, bilo je pokušaja da se ponovo vrati na političku scenu. Svoju renesansu imperativni mandat doživeo je u socijalističkim državama, gde je, u nešto izmenjenom obliku u odnosu na svoju izvornu varijantu, bio primenjivan sve do sloma „socijalističkog bloka”.

Kao ključni momenat za pojavu slobodnog mandata određuje se Francuska buržoaska revolucija iz 1789. godine, koja se javlja kao „ustavno – istorijska polazna tačka norme o slobodnom mandatu”.<sup>6</sup> Pošto je kod slobodnog mandata u pitanju politički, a ne pravni odnos između predstavnika i birača, on se najčešće definiše kao javna funkcija, tj. ističe se da on „ne znači slobodu predstavnika da raspolaže njime, već nezavisnost poslanika od spoljnih uticaja, pa čak i od uticaja samih birača, prilikom glasanja i odlučivanja u predstavničkom telu; nezavisnost predstavnika nije njegova privilegija koje se može odreći samovoljno, već je ona neophodan uslov za nezavisnost parlamenta...”<sup>7</sup> Klasičnu definiciju slobodnog mandata sadrži „Vajmarski“

<sup>1</sup> „Reč mandat, najčešće se upotrebljava kao oznaka funkcije narodnog poslanika ili ovlašćenje za vršenje poslaničke dužnosti”. *Mala enciklopedija prosveta*, Beograd 1986, s. 573. M. Pajvančić ističe da ova reč u parlamentarnom sistemu može imati nekoliko značenja: može se definisati kao javna funkcija, vremenski period na koji se biraju poslanici ili članovi predstavničkih tela, kao i ovlašćenje za sastav vlade. Up. M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2005, s. 206.

<sup>2</sup> D. Prodanović, Nastanak i razvitak shvatanja o prirodi mandata članova predstavničkih tela, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 2/3-1973, s. 324.

<sup>3</sup> V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, s. 74.

<sup>4</sup> B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2009, s. 216.

<sup>5</sup> Petrov (bel. 3), s. 74.

<sup>6</sup> D. Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajevo 1979, s. 40.

<sup>7</sup> Petrov (bel. 3), ss. 75-76.

ustav od 1919. godine: „Poslanici su predstavnici cele nacije. Oni su odgovorni samo svojoj savesti i nisu vezani nikakvim instrukcijama”.

Ipak, klasična teorija je imala u vidu samo odnos birača i njihovih predstavnika, a nije predvidela jednog uticajnog činioca u ovom odnosu – političke stranke. One su od sredine 19. veka postepeno jačale i postale „prvorazredni činioci” u organizovanju političkog života u državama sa razvijenim parlamentarizmom. Upravo je umetanjem političkih stranaka između građana i njihovih izabranih predstavnika došlo do disbalansa i otvaranja „Pandorine kutije” u vidu pitanja – ko je vlasnik mandata i koga poslanici predstavljaju u parlamentu.

### 3. Mandat narodnih poslanika u poslednja dva srpska ustava

#### 3.1. Ustav Srbije od 1990. godine: nedorečeno ka slobodnom mandatu

Srbija se 1990. godine vratila liberalno – demokratskom tipu ustavnosti. Ipak, Ustav od 1990. nije izričito definisao prirodu odnosa između naroda i njegovih izabranih predstavnika (niti je proglasio slobodan mandat, niti je zabranio imperativni). To je između 1990. i 2006. prouzrokovalo brojne probleme u funkcionisanju Narodne skupštine.

Prema slovu Ustava od 1990. godine nosioci suverenosti postali su ponovo svi građani, a ne radnička klasa. Iako se u Ustavu izričito nije koristio termin podela vlasti, uspostavljeni su normativni temelji za ostvarivanje ovog načela. Građani su svoju suverenost ostvarivali (uz referendum i narodnu inicijativu) preko svojih „slobodno izabranih predstavnika” koje su birali na neposrednim izborima i tajnim glasanjem, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava. Narodni poslanici, njih 250, tokom četvorogodišnjeg mandata uživali su poslanički imunitet i slobodu nesmetanog izražavanja mišljenja, a uz to nije postojala njihova obaveza da se pridržavaju bilo čijih uputstava niti su mogli biti opozvani od strane građana. Tumačenjem ovih ustavnih odredbi posredno se moglo izvesti da je mandat narodnih poslanika slobodan. Međutim, nedovoljno preciznom odredbom o odnosu narodnih poslanika i građana koji su ih izabrali, nastao je niz problema u potonjoj parlamentarnoj praksi. Ustav je predvideo da: „Narodni poslanik predstavlja građane izborne jedinice u kojoj je izabran” (čl. 76).<sup>8</sup> U kombinaciji sa različitim izbornim sistemima i veličinom i brojem izbornih jedinica<sup>9</sup>, ova odredba je u različitim periodima proizvodila dijametralno različite posledice. Ipak, sama norma i promene u izbornom zakonodavstvu, uz pravilno tumačenje, ne bi proizveli gotovo nikakve probleme, da se političke stranke nisu svojski trudile da prekroje izbornu volju građana i prisvoje suverenost za sebe. Još jedna činjenica je relevantna. „Pri određivanju karaktera poslaničkog mandata u navedenom periodu, naša (srpska, prim - Đ. M.) pravna struka je pomenuta ustavna rešenja dovodila u neposrednu vezu sa zakonom utvrđenim modelom izbornog sistema”.<sup>10</sup> Tako, prema ovom

<sup>8</sup> Interesantno je napomenuti da je Ustav SRJ od 1992. sadržao eksplicitnu odredbu o slobodnom mandatu, u kojoj je istaknuto da su poslanici slobodni da se opredeljuju i glasaju prema slobodnom uverenju i da ne mogu biti opozvani. Up. I. Pejić, Ustavni princip slobodnog poslaničkog mandata, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 4-2001, s. 496.

<sup>9</sup> Srbija je 1990. bila podeljena na 250 izbornih jedinica (većinski izborni sistem), potom je 1992. imala 9 izbornih jedinica, 1997. imala je 29, da bi od 2000. postala jedna izborna jedinica (proporcionalni izborni sistem). Up. M. Jovanović, Reforma izbornog prava i izborni sistem, u: *Funkcionisanje pravnog sistema Republike Srbije*, Niš 2006, s. 346.

<sup>10</sup> B. Nenadić, O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1-2008, s. 7.

shvatanju, tokom primene većinskog izbornog modela (1990-1992) nije bilo prepreka za primenu „čistog” slobodnog mandata, međutim sa uvođenjem proporcionalnog izbornog sistema, Zakonom o izboru narodnih poslanika iz 1992, dolazi do promena u poimanju položaja narodnih poslanika i karaktera samog mandata.<sup>11</sup> Političke stranke su u većoj meri postale nosioci izbornog procesa, dobile su i pravo da dodeljuju mandate nakon sprovedenih izbora. Izborni zakon propisivao je *ex lege* prestanak poslaničkog mandata ukoliko poslanik dobrovoljno istupi iz stranke. Da bi u potpunosti osigurale poslušnost poslanika tokom trajanja njihovog mandata, stranke su uvele i nezakonitu praksu tzv. „blanko ostavki”. U teoriji je isticano da „nema sumnje da su njeni (misli se na blanko ostavku – prim. Đ.M.) efekti ništavi”<sup>12</sup>, ali ovakav stav teorije prema blanko ostavkama nije umanjio njihovu zastupljenost. Stvoreni su različiti mehanizmi kako bi se što efikasnije ostvarila njihova primena.<sup>13</sup>

Praksa blanko ostavki prestaje 1997. godine, ali ne zato što su političke stranke shvatile njihovu protivpravnost i štetnost po čitav parlamentarni sistem, već zato što je u Zakon o izboru narodnih poslanika dodat još jedan razlog za prestanak mandata: isključenje iz političke stranke. Dakle, zajedno sa postojećom odredbom (o dobrovoljnom istupanju iz stranke) mandat je poslaniku morao prestati kada bi mu prestalo članstvo u stranci po bilo kom osnovu.<sup>14</sup> Ovim je „u suštinskom smislu razorena ideja reprezentacije i izbora uopšte” i uveden „stranački opoziv poslanika”.<sup>15</sup> Zakonska rešenja iz 1992. i 1997. godine „pružila su neuobičajeno jaku pravnu zaštitu takozvanoj frakcijskoj disciplini, što nije prisutno u velikom broju evropskih parlamentarnih sistema”.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika je, kako to ističe V. Petrov, dobio posebnu namenu da izvrši „juridizaciju odnosa između narodnog poslanika i političke stranke sa čije liste je poslanik izabran. Pod juridizacijom se podrazumeva pretvaranje, putem pravnih (ustavnih ili zakonskih) propisa, faktičkog (političkog) odnosa između poslanika i političke stranke u pravni odnos. Drugim rečima, to je uspostavljanje moderne varijante imperativnog mandata narodnog poslanika”. V. Petrov, *Zakon o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – Da li je poslanički mandat konačno slobodan?*, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, s. 97.

<sup>12</sup> Blanko ostavka je „davanje ostavke unapred nekom drugom poslaniku ili poslaničkoj grupi - blanko i bez datuma”. Ove ostavke su stranački kandidati za poslanike potpisivali najčešće u momentu prihvatanja stranačke kandidature i predavali šefu političke stranke. Up. Pejić (bel. 8), s. 493.

<sup>13</sup> Nezakonitost blanko ostavki ogleda se pre svega u tome što zakonodavac iziskuje dobrovoljnost prilikom istupanja iz stranke. Ostavka mora biti u pisanom obliku, potpisana i podneta predsedniku parlamenta, s tim da treba omogućiti poslaniku da na sednici parlamenta potvrdi ili opovrgne njenu dobrovoljnost. Suprotno ovome, „političke partije su uzimale od svojih poslaničkih kandidata unapred date izjave o odricanju od mandata i prema potrebi ih predavale predsedniku Narodne skupštine. Zloupotreba je vršena tako što predsednik Narodne skupštine, suprotno poslovniku, nije dozvoljavao poslanicima korišćenje prava na dobijanje reči, kako bi negirali tvrdnju da su lično podneli ostavku”. Up. D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika: na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Niš 1999, s. 297.

<sup>14</sup> Nenadić (bel. 10), s. 8.

<sup>15</sup> Međutim, na istom mestu Stojanović navodi da su pojedini autori imali suprotno mišljenje i opravdanje za ovakvo zakonsko rešenje, pre svega pozivajući se na primenu srazmernog predstavničkog sistema. Tako navodi stav R. Markovića: „Ako prestane veza između predstavnika i političke stranke posredstvom čije izborne liste je predstavnik dobio predstavnički mandat na parlamentarnim izborima, kao i ukoliko za vreme trajanja tog mandata politička partija prestane da postoji, time prestaje i da postoji mandat narodnom predstavniku”. Up. Stojanović (bel. 13), ss. 295-296.

<sup>16</sup> Tako I. Pejić dalje navodi da u Francuskoj i Nemačkoj bez obzira na razlog napuštanja svoje poslaničke grupe u parlamentu, poslanik gubi samo sedište u parlamentarnim odborima i komisijama, ali nikako i sam poslanički status. On može preći u drugu političku ili parlamentarnu grupu, ali ostaje u statusu „nezavisnog poslanika”. I. Pejić, *Parlamentarno pravo-francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Niš 2006, ss. 49-50. U

Ovi pravni osnovi za prevremeni prestanak mandata preneti su i u Zakon o izboru narodnih poslanika od 2000. Ipak, ovim zakonom Srbija je postala jedna izborna jedinica, tako da je ova činjenica u sadejstvu sa ustavnom odredbom prema kojoj poslanik predstavlja svoju izbornu jedinicu mogla da dovede do preokreta i „pobede” slobodnog mandata. Međutim, po tom pitanju ništa se bitno nije promenilo. Nova vlast je nasledila stara ustavna i zakonska rešenja, kao i dobro razvijenu negativnu praksu vezanu za arbitrerno postupanje kad je reč o prestanku poslaničkih mandata.<sup>17</sup> Problem je nastao tek kada je došlo do trvenja u tadašnjoj vladajućoj koaliciji DOS-a (Demokratska opozicija Srbije). Pošto je jedna politička grupacija svojevoljno napustila koaliciju, postavilo se pitanje ko je ovlašćen da donese odluku o prestanku mandata – koalicija ili stranka. Dilemu je razrešio Savezni ustavni sud, u julu 2002. godine, presudivši u korist stranke a ne koalicije, ali bez upuštanja u suštinu prirode poslaničkog mandata.<sup>18</sup>

Pošto je spor oko mandata trajao nekoliko meseci pre odluke Saveznog ustavnog suda, a s obzirom da se ni posle nje prilike na političkoj i parlamentarnoj sceni nisu promenile na bolje, bilo je neophodno odgovoriti na pitanje: „Čiji je mandat?”. Odgovor na ovo pitanje dao je Ustavni sud Srbije u maju 2003. godine, proglašivši neustavnim odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika o prevremenom prestanku mandata usled istupanja ili isključenja iz stranke ili koalicije. Iako je teorija bila gotovo jednoglasna da je Ustavni sud doneo ispravnu odluku, stavši u odbranu slobodnog mandata, „politički ešaloni, uz neprimerenu kritiku ove odredbe i javno pozivanje na nepoštovanje odluke Ustavnog suda, uvode (ponovo – prim. Đ.M.) institut 'blanko ostavki' kojim suštinski zaobilaze sada od strane nadležnog autoriteta zvanično protumačene odredbe Ustava”.<sup>19</sup> Ubrzo nakon odluke suda, u novembru 2003. godine, došlo je do raspuštanja Narodne skupštine i raspisivanja parlamentarnih izbora. Tokom njih su pojedine stranke ponovo podvrgavale svoje kandidate za poslanike „režimu 'vezivanja' blanko ostavkom”.<sup>20</sup> S obzirom na potpuno haotično stanje u parlamentarnom životu i stalno degradiranje položaja Narodne skupštine, bilo je za očekivati da će novi ustav staviti tačku na dileme oko prirode parlamentarnog mandata, jasnom i preciznom odredbom. Ali, to se ipak nije dogodilo.

---

prilog ovome M. Jovanović ističe da u Evropskom parlamentu nema načina da se poslaniku oduzme mandat, čak i kada bi bio osuđen na zatvorsku kaznu; dok britanski parlament poznaje 15 načina za oduzimanje mandata ali nijedan od njih nije vezan za prestanak članstva u stranci ili koaliciji. Ipak, dalje se navodi da je Interparlamentarna unija pronašla preko 800 slučajeva nezakonitog oduzimanja mandata tokom 29 godina u više od 133 države. M. Jovanović, Ustavne reforme i predstavnički mandat, u: *Ustavne promene-naučni skup*, Beograd 2003, ss 403-404.

<sup>17</sup> „Taj mandatni period u Narodnoj skupštini (od 21. 01. 2001) ostaće upamćen kao do sad najmasovniji primer trgovine poslaničkim mandatima. U opticaju su bila sva moguća rešenja-prelazak u drugu stranku, osnivanje novih stranaka, podela parlamentarnih stranaka, sticanje parlamentarnog statusa stranaka koje nisu postojale u toku izbora...” M. Jovanović, Slobodni mandat – Ustavnopравни fosil, *Srpska politička misao*, 1/2-2005, ss. 63-64.

<sup>18</sup> Nenadić (bel. 10), s. 10.

<sup>19</sup> S. Manojlović, Pravna priroda parlamentarnog mandata u Republici Srbiji, *Pravna riječ*, 31-2012, s. 385.

<sup>20</sup> Pošto je i pored blanko ostavki nastavljena praksa „preletanja” iz stranke u stranku i trgovina mandatima, bilo je potrebno pronaći krivca. Tako B. Nenadić navodi da su pojedini stranački funkcioneri pokušavali da krivicu svalje na Ustavni sud. „Isticano je da je odluka Suda omogućila (pa i podsticala) 'trgovinu' mandatima, jer je, po njihovom mišljenju, Sud odlučio da 'vlasništvo nad mandatom pripada poslaniku, a ne stranci', a što nije bila korektna interpretacija stava suda o slobodnom mandatu poslanika”. Nenadić (bel. 10), s.13.



### 3.2. Ustav Srbije od 2006. godine: „stranački imperativni mandat”?

Ustav Srbije od 2006. godine „nasledio je Ustav Srbije od 1990. u pogledu ’skrivanja’ slobodnog mandata narodnih poslanika ’iza’ drugih ustavnih odredaba”.<sup>21</sup> Iako se ustavotvorac nije nedvosmisleno opredelio za slobodni mandat, iz načela ustava i drugih „temeljnih” odredbi, ipak bi se moglo zaključiti da Ustav poznaje ovaj demokratski institut. Tako u prvom delu koji nosi naziv „Načela ustava”, u čl. 2, građani su određeni kao nosioci suverenosti, koju ostvaruju referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika; propisano je i da nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana. U čl. 3 govori se da je vladavina prava osnovna pretpostavka Ustava i da počiva na neotudivim ljudskim pravima, kao i da se ona ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem vlasti Ustavu i zakonu. Ustav posvećuje čl. 5 definisanju položaja političkih stranaka, kojima jemči i priznaje ulogu u demokratskom oblikovanju političke volje građana, propisuje njihovo slobodno osnivanje ali i zabranu onih stranaka čije je delovanje usmereno na rušenje ustavnog poretka; posebno je bitna odredba koja utvrđuje da političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi. Relevantan i čl. 52 (u delu o ljudskim pravima i slobodama) kojim se reguliše izborno pravo kao opšte i jednako, izbori koji su slobodni i neposredni, i glasanje koje je tajno i lično.<sup>22</sup>

Pometnju je uveo čl. 102 st. 2 Ustava. U delu koji se tiče Narodne skupštine, u članu koji reguliše položaj narodnih poslanika, ustavotvorac navodi 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>23</sup>

Ova odredba je od samog stupanja Ustava na snagu, predmet oštre kritike stručne javnosti. R. Marković ističe da je ustavotvorac, da bi izbegao eventualnu arbitražu Ustavnog suda u tumačenju Ustava, izričito dodelio mandat stranci na čiji je predlog poslanik izabran, i da je ovom „pomalo licemernom odredbom (jer uključuje slobodu za odricanje od prava) promenjen karakter mandata narodnog poslanika: umesto da predstavlja birače (narod), iz ovakve odredbe proizlazi da narodni poslanik predstavlja stranku na čijoj je listi (predlog) izabran za poslanika. Time je poslanički mandat, iako formalnopravno slobodan, postao imperativan u političkom smislu (navedenim ustavnim rešenjem uvedena je mogućnost stranačkog opoziva)”.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Petrov (bel. 3), s. 80.

<sup>22</sup> Čl. 2, 3, 5, i 52 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

<sup>23</sup> „U procesu izgradnje ustavne demokratije u Srbiji donošenje novog ustava trebalo je da predstavlja izraz poštovanja tradicionalnih demokratskih principa sa uvažavanjem političkog okvira za funkcionisanje parlamentarne demokratije u savremenoj državi. U pronalaženju dobre mere između ova dva, ponekad suprotstavljena područja izabrana je najgora, pravno neodrživa situacija, u kojoj je poslanik ’slepo’ u službi političke partije”. V. I. Pejić, Koncept narodnog predstavništva i kontroverze o parlamentarnom mandatu u srpskom ustavu, *Nova srpska politička misao*, 2-2008, s. 106.

<sup>24</sup> Marković dalje navodi da je ovim faktički prejudiciran i sistem raspodele mandata, jer „navedeno ustavno rešenje ima smisla samo u sistemu srazmernog predstavništva, u kojem stranka ima izbornu listu, tj. ’rezervoar’ za zamenu poslanika sa liste kandidata sa kojom je išla na parlamentarne izbore, a u sistemu većine ono za sobom povlači rizik gubljenja poslaničkog mandata, jer na mesto poslanika kojeg je opozvala stranka može doći i poslanik iz druge stranke”. Up. R. Marković, Ustav Republike Srbije od 2006 – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2-2006, s. 31.

„Bez milosti” prema ovoj odredbi Ustava bila je i Venecijanska komisija, s punim pravom, kako su isticali neki autori.<sup>25</sup> Da bi opisala ovu odredbu, Komisija je koristila izraz (sličan onome koji je upotrebio R. Marković): „mandat kojim upravljaju stranke” (*party administrated mandate*).<sup>26</sup> Takođe, Komisija je istakla da je ovakvim normativnim okvirom došlo do prevelike koncentracije vlasti u rukama stranačkog vođstva i da je time ugrožena pozicija narodnih poslanika sa ciljem da se oni vežu za stranku po svim pitanjima i uvek.<sup>27</sup> Ovo isto je na drugačiji način sažeto opisao V. Petrov: „političke stranke su unete u Ustav, ali nisu podvedene pod Ustav”<sup>28</sup>; dok Milan Jovanović smatra da je ustavotvorac u želji da pronade što efikasnije rešenje za stranačku nedisciplinu parlamentaraca i da ga unese u Ustav, „zaboravio na uzvišena demokratska načela koja je zapisao na samom početku osnovnog akta”.<sup>29</sup> Ipak, pojedini autori su ovakvu odredbu objašnjavali i kao težnju ustavotvorca da pomiri suprotne tendencije koje postoje u modernoj predstavničkoj demokratiji, imajući u vidu „dvostruku prirodu” savremenog političkog predstavništva – kao predstavništva građana i predstavništva stranaka.<sup>30</sup> Mandat je „slobodan u odnosu na građane koji ne mogu pravno da sankcionišu narodnog poslanika, tj. da ga opozovu”, ali pitanje da li je slobodan i u odnosu na političke stranke.<sup>31</sup>

Ako bi se pažljivo raščlanila sporna ustavna odredba,<sup>32</sup> došlo bi se do sledećih zaključaka. Subjekt „slobode” da neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci je narodni poslanik – „lice kome je na konstitutivnoj sednici Narodne skupštine potvrđen mandat”, a nikako kandidat za izbornu listu ili kandidat na izbornoj listi. Što se tiče dela odredbe da je poslanik „slobodan da neopozivo stavi...” postoji gledište da se njome izražava slobodan mandat narodnih poslanika, jer ovim poslanik dobija mogućnost izbora da neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje stranci ili da se ne opredeli za takav čin. Međutim, pošto se sloboda u slobodnom mandatu ogleda u izražavanju mišljenja i glasanju prema savesti narodnog predstavnika, a ne u

<sup>25</sup> Kutlešić u jednom radu analizira mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije i ocenjuje da je ono „duboko i teško opterećeno političkim preferencijama” kao i da je njegov stručni značaj „mali, a ponekad i trivijalan”. Ipak, kada je u pitanju čl. 102 st. 2 on priznaje da je kritika komisije na mestu: „S tim u vezi, moramo konstatovati da je tačno, kako ukazuje komisija, da ova odredba nije u skladu sa evropskim standardima i da predstavlja ozbiljnu povredu slobode izražavanja mišljenja poslanika”. Inače, Venecijanska komisija je osnovana 1990. godine kao savetodavno telo za ustavna pitanja Saveta Evrope, i po sopstvenoj tvrdnji odigrala je vodeću ulogu u usvajanju ustava, tako da ispunjavaju standarde evropske ustavne tradicije, i postala međunarodno priznati nezavisni pravni savetodavac koji pruža ustavnopravnu prvu pomoć pojedinačnim državama. Up. V. Kutlešić, Venecijanska komisija o Ustavu Srbije, *Nova srpska politička misao*, 1/2-2008, s. 150.

<sup>26</sup> European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf) (očitanje 15. 08. 2013).

<sup>27</sup> „Venecijanska komisija ističe da će se kumulacijom odredbi Ustava, po kojima stranka bespogovorno kontroliše mandat poslanika, Narodna skupština dominira u izboru Visokog saveta sudstva i sudija, a Ustavni zakon propisuje reizbor sudija, stvoriti 'ozbiljna opasnost da političke stranke kontrolišu sudstvo’”. Jovanović dalje napominje da mišljenje komisije nije obavezujuće ali da ima snagu preporuke ize koje stoji Savet Evrope kao njen osnivač, a da s obzirom na proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i sa tim u vezi konačnim rešavanjem pitanja Kosova i Metohije, „ne treba isključiti mogućnost da preporuke iz Mišljenja postanu obavezujući stavovi”. M. Jovanović, Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije - slučaj slobodni mandat, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 1-2007, s. 243.

<sup>28</sup> Petrov (bel. 3), s. 82.

<sup>29</sup> Jovanović (bel. 9), s. 246.

<sup>30</sup> N. Vuković, Ustavne granice „partijskog” mandata, *Nova srpska politička misao-posebno izdanje*, 2-2008, s. 111.

<sup>31</sup> S. Orlović, Priroda i pripadnost poslaničkog mandata u ustavnom sistemu Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom sadu*, 3-2009, s. 247.

<sup>32</sup> Orlović (bel. 31), ss. 250-253.

slobodi raspolaganja njime, tako se ovom ustavnom odredbom u stvari isključuje bilo kakva sloboda narodnog poslanika.<sup>33</sup> Dalje, govori se o *činu stavljanja mandata na raspolaganje* stranci. Kad bi ovakvo raspolaganje bilo uopšte moguće [a nije s obzirom da se ne može raspolagati (u smislu pravnog posla) javnom funkcijom] došli bismo do situacije u kojoj nas „politička stranka obaveštava da ne želi da poslanik dalje vrši funkciju i ona (stranka – prim. Đ. M.) prekida javnopravni odnos poslanika i države”, umesto da ostavka bude lični čin njenog podnosioca koji ne želi više da obavlja funkciju narodnog poslanika. Takođe, propisivanjem *političke stranke* kao jedinog mogućeg izbora u „operaciji raspolaganje mandatom”, iz procesa kandidovanja istisnute su grupe građana i druge političke organizacije koje bi trebalo da imaju bar formalno ravnopravan položaj (iako su faktički stranke preuzele primat u ovoj oblasti). Kada je reč o *neopozivosti*, „sloboda poslanika je, dakle, potrošena jednim korišćenjem i naknadna izjava volje ne može pravno ukinuti ranije datu jednostranu izjavu”. Ako bi se prihvatio stav da je svako povlačenje ostavke primer zloupotrebe tog prava,<sup>34</sup> onda ne bi bilo ništa sporno, ali ako bi se sledila „logiku” ustavotvorca o raspolaganju mandatom (podnošenjem „blanko ostavke”) kao da je reč o pravnom poslu, onda bi se moralo zaključiti da je opozivost ipak moguća. Dakle, ustavotvorac je napravio potpuno neshvatljivu i nedopuštenu mešavinu javnog i privatnog prava u samo jednoj rečenici, koja se ne može pravno argumentovati ni na jedan valjan način, jer u kom god pravcu da se krene nailazi se na logičko – pravni „ćorsokak”. Možda o ovom članu i „tobožnoj” slobodi narodnog poslanika najbolje govori ovaj slikoviti opis: „To (davanje slobode – prim. Đ.M.) bi bilo kao da se u aktu kojim se zabranjuje ropstvo i garantuje sloboda ličnosti, propiše da je svaki čovek slobodan, štaviše, da je toliko slobodan da svoju slobodu može staviti na raspolaganje robovlasnicima”.<sup>35</sup>

Uprkos svim manjkavostima ove odredbe i dileme o prirodi mandata, tumačenjem celokupnog teksta Ustava mora se izvesti zaključak da je ustavotvorac želeo da ustanovi moderan parlamentarni sistem i sa njim proklamuje i institut slobodnoga mandata, a da je ova ustavna odredba „strano telo u ustavnoj konstrukciji”. „Formalnopravno, sve ustavne odredbe su iste pravne snage, ali one nisu istog domašaja i značaja. Odredbe članova 2, 3, 5, 52. Ustava su šireg domašaja i opštijeg značaja od odredbe čl. 102 st. 2 Ustava. To su odredbe koje su temelj naše ustavne konstrukcije”.<sup>36</sup>

### 3.3. Preciziranje „slobode poslanika”

„Stranački” imperativni mandat je postao ustavna kategorija (što je korak nazad u odnosu na Ustav od 1990), ali problem je ležao u tome što ova ustavna odredba nije bila neposredno sprovodiva na osnovu samog Ustava, već je bilo potrebno doneti zakon kojim će se ona precizirati ili „operacionalizovati” („narodni poslanik je slobodan da, *pod uslovima određenim zakonom...*”). Od momenta donošenja Ustava od 2006, započela je borba političkih stranaka da narodnu suverenost u potpunosti uzurpiraju i da, suprotno odredbama Ustava, vlast potčine sebi, tako što će razraditi čl. 102 st. 2.

<sup>33</sup> Petrov (bel. 3), s. 81.

<sup>34</sup> Up. V. Petrov, Slobodni mandat poslanika i odgovornost, *Pravni život*, 12-2011, s. 766.

<sup>35</sup> Manojlović (bel. 19), s. 397.

<sup>36</sup> Petrov (bel. 3), s. 82.



Prvi pokušaj predstavljao je Zakon o Narodnoj skupštini<sup>37</sup>. Iako je bilo logično da se ovaj zakon donese u što kraćem roku posle promene Ustava kako bi narodno predstavništvo moglo da funkcioniše punim kapacitetom, Zakon je donet tek 2010. godine, dakle skoro posle četiri godine od donošenja novog Ustava. Ovaj zakon sadrži definiciju slobodnog mandata kakva se može sresti u mnogim stranim ustavima: „Narodni poslanik se opredeljuje, istupa i glasa po sopstvenom uverenju” (čl. 37 Zakona). Dakle ova odredba, sama po sebi, nije sporna ali jeste to što je ona trebalo da stoji u Ustavu, a ne u Zakonu. U postupku donošenja Zakona bilo je nekoliko političkih struja i uvažen je stav one koja je zastupala tezu da sporni član Ustava treba precizirati izbornim, a ne parlamentarnim zakonom.

Pošto je prvi pokušaj propao usledio je drugi, Zakon o lokalnim izborima.<sup>38</sup> Zakonodavac se opredelio da stanje prvo uredi na lokalnom nivou, a potom i na republičkom. Tako su 2007. godine, srpski gradovi i opštine dobili vrlo precizno uređenu proceduru kojom se odbornik lokalne skupštine vezivao za svoju političku stranku. Ipak, ovakvo stanje nije dugo potrajalo, jer je u maju 2010. godine Ustavni sud Srbije proglasio neustavnim članove Zakona koji su regulisali materiju „posrednih izbora” i „blanko ostavki”. Posle ovakvog raspleta, reklo bi se da je mandat ponovo „oslobođen”. Ipak ostalo je pitanje šta uraditi sa postojećom ustavnom odredbom. Kao moguća rešenja u nauci su se javili različiti predlozi, od toga da ona treba da ostane „odredba na papiru”<sup>39</sup>; da se pokuša njena korekcija zakonskim putem ili što bi bilo najbolje rešenje, da se ona izostavi iz teksta ustava (što je malo verovatno zbog složenog postupka ustavne revizije)<sup>40</sup>. Kao najlošije rešenje, M. Jovanović navodi mogućnost da se „neko sa strane” (npr. Evropska unija) umeša u unutrašnje poslove Srbije, i pozivajući se na „evropske principe” naloži vladajućim strukturama vlasti šta treba da urade po pitanju slobodnog mandata.<sup>41</sup>

Ovo poslednje se i dogodilo. Uprkos odluci Ustavnog suda Srbije od 2010, u februaru 2011. u skupštinskoj proceduri našao se Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika koji je sadržao odredbu o blanko ostavkama i o tzv. posrednim izborima. Vladajuće stranke i njihovi političari, čiji su javni nastupi prepuni priča o „evropskim vrednostima i standardima”, grubo su se oglušili o tri odluke Ustavnog suda sopstvene države, verovatno ne smatrajući instituciju ustavnog sudstva kao naročito bitnu „evropsku vrednost”. Venecijanska komisija,<sup>42</sup> kao što je i bilo za očekivati, negativno je ocenila pojedina rešenja Predloga zakona, i između ostalog navela da „sedišta u parlamentu pripadaju izabranim predstavnicima a ne njihovim strankama”. Posle ove intervencije, Narodna skupština je izmenila sporne odredbe u skladu sa mišljenjem Komisije. U aprilu iste godine, Ustavni sud

<sup>37</sup> Zakon o Narodnoj skupštini, Sl. gl. RS 9/2010.

<sup>38</sup> Zakon o lokalnim izborima, Sl. gl. RS 129/07.

<sup>39</sup> Nenadić (bel. 10), s. 20.

<sup>40</sup> M. Jovanović, Od slobodnog mandata ka promenljivom delegatu, *Nova srpska politička misao-posebno izdanje*, 2-2008, s. 96.

<sup>41</sup> Jovanović (bel. 40), s. 97.

<sup>42</sup> Ovo telo Saveta evrope, primilo je krajem februara 2011. „zahtev od predsednika Narodne skupštine Republike Srbije, kojim se traži urgentna analiza pojedinih članova republičkog izbornog zakona”. U odgovoru koji je bio gotov do kraja marta, između ostalog Komisija je navela da jedna osporena odredba zakona na izvestan način predstavlja zaobilazanje odluke Ustavnog suda iz maja 2003. godine. Up. Joint Opinion on the Draft Law on „altering and amending the Law on election of Members of Parliament” of the Republic of Serbia, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282011%29005-e> (očitanje 10. 08. 2013).

Srbije je oglosio neustavnom odredbu Zakona o izboru narodnih poslanika – o „posrednim izborima”, koja je takođe bila predmet razmatranja Venecijanske komisije.<sup>43</sup>

Tek posle ovih intervencija Komisije i Ustavnog suda, u Skupštini je u maju 2011. godine, usvojen Zakon o izmena i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika<sup>44</sup>, bez spornih odredbi. Iako je „ozbiljnost nalagala” da promenu Ustava prati i promena izbornog zakonodavstva, pomenuti zakon je na snazi još od 2000. godine, uz nekoliko promena teksta. U svakom slučaju izgleda da će on, uprkos maksimi „što se grbo rodi, vreme ne ispravi”, ipak uspeti da ublaži negativne posledice čl. 102 st. 2 Ustava, i na taj način potpuno zanemariti pomenutu ustavnu odredbu.<sup>45</sup> Čl. 84 konačno su iz izbornog sistema odstranjeni „posredni izbori” i uveden sistem zatvorenih izbornih lista (mandati se raspodeljuju prema redosledu kandidata sa izborne liste): „Republička izborna komisija će najkasnije u roku od 10 dana od dana objavljivanja ukupnih rezultata izbora sve dobijene mandate sa izborne liste dodeliti kandidatima po redosledu na izornoj listi (prim. Đ. M.), počev od prvog kandidata sa liste”. Dok čl. 88 st. 2 Zakona, „ne ukida blanko ostavke” već samo sprečava konkretizaciju čl. 102 st. 2 Ustava<sup>46</sup>: „Poslanik lično podnosi ostavku, overenu kod organa nadležnog za overu potpisa, predsedniku Narodne skupštine, u roku od tri dana od dana overe”.<sup>47</sup> „U odnosu na prethodno zakonsko rešenje, izmene izbornog zakonodavstva mogu biti afirmativno ocenjene, jer je izborni sistem sada modeliran po minimalnim pretpostavkama za funkcionisanje predstavničkog sistema, saglasno ustavnom principu o neposrednim i slobodnim izborima”.<sup>48</sup>

#### 4. Zaključna razmatranja

- 1) Slobodni mandat je, uz sve njegove slabosti, opšteprihvaćena demokratska vrednost od koje ne treba odustajati;
- 2) Pojam „vlasništva” nad mandatom treba izbaciti iz upotrebe. Niti je najviše narodno predstavništvo tržišna roba da se u njemu trguje, niti je predstavnički mandat nekakva roba nad kojom se može ustanoviti pravo svojine. Mandat je ustavnopravni mehanizam kojim se ostvaruje vršenje građanske suverenosti u predstavničkoj demokratiji. Iako je u svojim počecima

<sup>43</sup> Pred Ustavnim sudom je još u oktobru 2008. godine bio pokrenut postupak ocene ustavnosti čl. 84 Zakona o izborima, koji je kasnije (u februaru 2011) bio delimično poboljšana i takav je zajedno sa članom o blanko ostavkama bio predmet analize Venecijanske komisije u okviru Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izborima.

<sup>44</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/2000, 57/2003, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 28/2011, 36/2011 i 104/2009.

<sup>45</sup> Tako Marinković ističe sledeće: „Ovakvim zakonskim rešenjem u potpunosti je zanemarena odredba člana 102 stava 2 Ustava (...) Tako je sistematsko i teleološko tumačenje najvišeg pravnog akta odnelo prevagu nad usko – jezičkim tumačenjem, a Srbija uspela da važan aspekt politike podvede pod Ustav, dajući priliku svojim predstavničkim institucijama da povrate izgubljeni ugled i dostojanstvo”. T. Marinković, *Politika u granicama ustava - O načelima predstavničke demokratije*, u: *Ustav Republike Srbije-Pet godina posle (2006-2011)*, Niš 2011, ss. 182-183.

<sup>46</sup> Petrov (bel. 11), s. 104.

<sup>47</sup> „Kratkoćom roka između dana overe i njenog podnošenja predsedniku Narodne skupštine sprečava se praksa (blanko) ostavki koje su se davale unapred, često pre sticanja predstavničkog mandata, pa čak i pre sticanja statusa kandidata”. Marinković (bel. 45), ss. 182-183.

<sup>48</sup> I. Pejić, *Izborna lista u srazmernom predstavništvu - Iskustvo Srbije*, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, s. 86.

imperativni mandat imao dodira sa privatnim pravom, danas, dovođenje suverenosti u vezu sa građansko-pravnim pojmovima nema nikakvog opravdanja;

3) Ustav Republike Srbije od 1990. je, iako ne izričito, predviđao slobodni mandat. Ustav Republike Srbije od 2006. sadrži spornu odrebu. Sistemskim tumačenjem teksta Ustava, a pre svega osnovnih načela, treba prihvatiti da i važeći Ustav štiti slobodni parlamentarni mandat. Najbolje rešenje u budućnosti bilo bi brisanje sporne odredbe iz Ustava i izričito proklamovanje slobode mandata ili izričita zabrana imperativnog mandata. Do tada, treba ignorisati spornu odrebu, jer, iako takvo ponašanje predstavlja kršenje Ustava i njegovu degradaciju, manja je šteta usled njenog nepoštovanja, od one koju bi u praksi izazvalo dosledno poštovanje ustavotvorčevog naloga;

4) Posle izmena izbornog zakonodavstva i uz ignorisanje sporne ustavne odredbe, Srbija je dobila solidan normativni okvir za realizovanje slobodnog mandata. Tome svakako doprinosi i propisivanje vezane zatvorene izborne liste, kao i onemogućavanje političkih stranaka da posle izbora manipulišu sa odabirom ko će od predloženih kandidata sa liste ući u parlament, a ko ne. Sa ovakvim promenama izbornih pravila se ne treba zadovoljiti, već treba težiti ka daljem usavršavanju i prilagođavanju izbornog sistema prilikama u društvu i pre svega ići na jačanje veze između kandidata i biračkog tela;

5) Značajna uloga političkih stranaka u modernim političkim sistemima je nesporna, ali treba insistirati na njihovom „podvođenju pod ustav”. Ustavni sud je u proteklih desetak godina doneo nekoliko veoma važnih odluka, koje su štatile princip slobodnog mandata. Doduše, ponekad neblagovremeno, katkad nedorečeno, ali krećući se ka odlučnijem i temeljnijem promišljanju prirode ovog instituta.

#### Summary

*The Constitution principle of a free parliamentary mandate is one of the basic principles of modern constitution democracy. This principle guarantees to national deputies independence from outside influences, in fact their freedom of conscience. Nevertheless, if we consider political reality, the main forces in the modern parliaments are political parties. However, the Constitution should provide freedom for deputies' actions in the parliament, because this principle is their's the first and the last defence.*

*With the Constitution from 1990, the Republic of Serbia re-establish the liberal-democratic type of constitutionality. Despite this, the Constitution didn't define explicitly the legal nature of relation between the voters and their elected representatives. This vagueness caused a number of problems in the functioning of the National Assembly in the period from 1990 to 2006.*

*It was expected that the new Constitution will put an end to doubts about the nature of parliamentary mandate, but this did not happen. Unfortunately, the party imperative mandate became a constitutional category, which is a step backwards compared to the Constitution from 1990 (Art. 102 para. 2). From the moment of adoption of the Constitution from 2006, began the struggle of political parties to usurp the sovereignty and to subordinate authority itself.*