

Miloš Stanić*

Problem pravne prirode poslaničkog mandata u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Slobodni poslanički mandat i njegove funkcije u savremenim predstavničkim demokratijama – da li se menja pravna priroda poslaničkog mandata
3. Pravna priroda poslaničkog mandata u Republici Srbiji – između slobodnog i stranačkog imperativnog mandata
 - 3.1. Slobodan mandat ili partijska kontrola
 - 3.2. Pokušaji da se poslanik potčini političkim strankama
4. Korisna iskustva za Srbiju iz uporednog prava
5. Zaključak

1. Uvod

Pitanje pravne prirode poslaničkog mandata je takvog karaktera da se kroz njega prelamaju i mnoga druga pitanja predstavničkih režima. Uporedno posmatrano, delovalo je da je odgovor na njega jasno i nedvosmisleno pružen u vreme i nakon Velike francuske revolucije. Nakon toga, ustavotvorci su, u svim demokratskim zemljama ili onima koje su kao takve želele da se legitimišu, ponavljali da je mandat poslanika slobodan, te da je zabranjen imperativan mandat. Činilo se da je imperativni mandat koji je postojao u srednjovekovnoj državi postao istorijska kategorija. Istina, imperativni mandat nije sasvim iščezao i opstao je i nakon Francuske revolucije, a naročito nakon Drugog svetskog rata i širenja komunističkog, jednopartijskog sistema u svetu. Nakon pada Berlinskog zida i sloma komunizma u Evropi, slobodni poslanički mandat opet postaje *conditio sine qua non* predstavničke demokratije. No, prvo bi trebalo odgovoriti, šta je to poslanički mandat? Jedan od elemenata pravnog položaja parlamentarca je mandat koji dobija od naroda. Reč mandat 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”¹. Poslanički mandat pravno gledano ima dva obeležja: prvo, mandat poslanika je uvek njegov odnos sa biračima; drugo, poslanički mandat je i

* Autor je istraživač - pripravnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

¹ Đ. Marković, Princip slobodnog mandata u Ustavima Republike Srbije od 1990. i 2006. godine, *Sveske za javno pravo*, 14/2013, s. (49 i dalje) 49; D. Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajevo 1979, s. 7 (bel. 2).

javna funkcija. Odnos između birača i predstavnika može da bude pravni ili politički, te se razlikuju dve vrste parlamentarnog mandata. Prvu predstavlja imperativan (vezani) mandat, a on postoji kada je taj odnos pravne prirode. Druga vrsta je slobodan (predstavnički) mandat, ukoliko je taj odnos politički.²

Kada je reč o imperativnom (vezanom) mandatu, poslanici su pravno odgovorni narodu (biračima). Oni podnose redovne izveštaje biračima i postupaju po njihovim uputstvima. Sankcija za kršenje ovih obaveza je opoziv, tj. prestanak funkcije poslanika pre isteka vremena odlukom birača. Opoziv je, po svojoj prirodi, politička sankcija.³ Sa druge strane, kada je odnos između predstavnika i predstavljenog faktički, odnosno politički reč je o slobodnom (predstavničkom) mandatu. To je odnos poverenja iz kojeg ne proizlazi pravna obaveza poslanika da postupaju po uputstvima birača. Poslanik čijim radom birači nisu zadovoljni neće biti ponovo izabiran i to je politička sankcija, koja se razlikuje od opoziva, jer je birači izriču tek na sledećim izborima. Slobodni mandat je opšteprihvaćeni institut moderne ustavnosti i počiva na načelu nacionalne suverenosti, jer je nacija kao apstraktni entitet suverena. Pošto ne može neposredno izražavati svoju volju, ona to čini preko predstavnika. Predstavnicima nisu samo izvršioci naloga nacije, nego vršioci suverenosti. Pri tom, ne dolazi do prenosa suverenosti na predstavnike, nego samo do poveravanja ovlašćenja suverenosti. Predstavnicima moraju biti pravno slobodni u vršenju suverenosti. Takva pravna sloboda predstavnika nije njihova privilegija, jer se ne ustanovljava radi njih kao pojedinaca. To je sredstvo ili instrument za ostvarivanje nacionalne (narodne) suverenosti. U tome se ogleda glavno teorijsko opravdanje slobodnog mandata poslanika, tj. zabrane imperativnog mandata.⁴

No, nije baš sve tako jednostavno. U odnosu na vreme kada je nastao princip slobodnog poslaničkog mandata sam karakter predstavničke demokratije je izmenjen. Širenjem biračkog prava, već od devetnaestog veka, došlo je do stvaranja političkih stranaka, sa čvrstom organizacijom, koju je bilo potrebno stvoriti, a zbog delatnosti koje su morale da obave. Partije predstavljaju instrument koji milionima građana omogućava učešće u političkom životu, odnosno uticaj na donošenje odluka, te i savremena demokratija ima karakter partijsko-državne demokratije, tj. demokratije izgrađene na partijama kao politički delatnim jedinicama.⁵ Parlament sa pojavom političkih stranaka postaje i predstavništvo stranaka, kao i predstavništvo građana, a to može da se zaključi pažljivim uvidom u izborne sisteme.⁶ Poslanici dele sudbinu organa čiji su članovi, pa ni oni više nisu samo predstavnici nacije, odnosno građana koji imaju biračko pravo, već i političkih stranaka koje su ih kandidovale na izborima i bez čije podrške i ne bi mogli postati članovi parlamenta. Parlamentarci više ne stoje u odnosu prema biračima, već su se u taj odnos umešale i političke stranke.

² V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, ss. 73-75.

³ V. Petrov, Da li je slobodni mandat poslanika ostatak liberalnog individualizma u doba kolektivne (stranačke) vladavine?, u: V. Mihajlović (ur), *Zbornik radova Interkatedarskog sastanka nastavnika i saradnika na predmetu Ustavno pravo*, Kosovska Mitrovica 2012, s. (41 i dalje) 41.

⁴ *Isto*, ss. 41-42.

⁵ G. Leibholz, *Strukturprobleme der Modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, s. 89, cit. prema Prodanović (bel. 1), s. 79.

⁶ M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2008, s. 19.

2. Slobodni poslanički mandat i njegove funkcije u savremenim predstavničkim demokratijama – da li se menja pravna priroda poslaničkog mandata?

Ustavni princip slobodnog poslaničkog mandata zahteva produbljenu analizu u strukturi moderne partijske demokratije. Volja birača se ne odnosi i ne izražava samo u pogledu ličnosti određenog poslanika, već i u pravcu određene partije čije političke ciljeve i koncept poslanik zastupa.⁷ Postoje mišljenja u literaturi da slobodni mandat uprkos ustavnim formulacijama u praksi trpi znatne uticaje, a ovi uticaji su takve prirode da dovode u pitanje i ostvarenje njegove funkcije.⁸

Ove promene se reflektuju i u materiji parlamentarnog prava. U samim parlamentima se obrazuju parlamentarne grupe ili frakcije, kao organizovane grupe članova parlamenta koji pripadaju jednoj stranci i glavni su akteri organizacije i rada parlamenta koji učestvuju u donošenju političkih odluka i upravljanju parlamentarnim procesima.⁹ Parlamentarci su kao članovi frakcija podvrgnuti frakcijskoj disciplini i ta činjenica je u teoriji pokrenula živo interesovanje o tome koliko je princip slobodnog poslaničkog mandata realnost u savremenim predstavničkim demokratijama. Neki teoretičari, su pledirali da se odbaci princip slobodnog poslaničkog mandata, kao “ustavnopravni fosil” i da se uvaži realnost savremenih predstavničkih demokratija.¹⁰

Hans Kelzen je tvrdio da se u „širokim narodnim masama nesumnjivo može konstatovati izrazita sklonost ka imperativnom mandatu” i da je „u okviru velike fikcije o predstavničkom sistemu, slobodan mandat odavno već bio fikcija fikcije. Poklič za vezani mandat samo je želja za pravnim izrazom jedne političke stvarnosti”.¹¹ Parlamenti su prestali biti pozornice, na kojima su nekada vrhunski oratori i intelektualci branili neki svoj stav. Izgleda da su parlamentarci, postali članovi najvišeg predstavničkog tela koji samo daju potvrdu odlukama koje su donete u okviru parlamentarne grupe, odnosno od strane partijskih organa. Takve odluke se preko delovanja poslaničkih grupa ili frakcija, praktično nameću poslanicima. Stranke moraju da glasaju kao jedinstven blok u parlamentu, bez obzira koliko je veliko neslaganje pre nego što je o nekom pitanju odlučeno.¹² Ipak, slobodan poslanički mandat se kao ustavna kategorija održao u ustavima savremenih demokratskih država uprkos priznavanju veoma važne uloge partija od strane ustavotvorca i postojanja njihovog značajnog faktičkog uticaja na članove parlamenta.

U literaturi se zastupa mišljenje da se „volja političke partije, kao specijalnog savetodavca, preko nosioca javne službe pretvara u najviše pravne akte države. Dakle, politička partija ne ostvaruje svoju ulogu neformalno, izvan institucionalnih okvira. Ona je ustavnopravno legitimisana, odnosno normama ustavnog i političkog zakonodavstva kvalifikovana da postupa kao službeni savetodavac. Suštinski problem se nalazi u tome da se pronađe pravni okvir ovom neizbežnom uticaju, a da se pri tom ne naruši biće slobodnog mandata. To praktično ostaje u pravno dopuštenim granicama frakcijske discipline, kao i mera koje se primenjuju da bi poslanik poštovao i realizovao stavove svoje parlamentarne grupe. Ideja slobodnog mandata nije da poslanici svoje odluke donose izvanpartijski. Shodno ustavnoj slobodi savesti, oni slobodno

⁷ I. Pejić, *Parlamentarne grupe*, doktorska disertacija, Niš 2000, s. 7.

⁸ Prodanović (bel. 1), s. 77.

⁹ M. Kasapović, *Izborni leksikon*, Zagreb 2003, s. 86.

¹⁰ Prodanović (bel. 1), ss. 77-85.

¹¹ H. Kelzen, *O suštini i vrednosti demokratije*, Beograd 2005, ss. 24-25.

¹² S. Ravlić, Izaslanik i povjerenik: Dva lica političke reprezentacije, *Društvena istraživanja*, 1-2/98, s. (275 i dalje) 282.

odlučuju da li će se i kojoj partijskoj odluci povinovati. Kao članovi partije i parlamentarne frakcije poslanici zadržavaju lojalan stav prema respektivnoj organizaciji i njenoj politici”.¹³ Zaista, kada se problem tako posmatra, sa jedne strane imamo stvarnost postojanja političkih partija i njihove faktičke goleme moći i uticaja, a sa druge imamo opstajanje principa slobodnog mandata, kao jednog od osnovnih postulata u demokratskim državama. Deluje da se radi o teško rešivom problemu. No, nije tako, ukoliko se sve stavi u kontekst savremene predstavničke demokratije, odnosno funkcije slobodnog poslaničkog mandata u okviru nje.

U savremenoj predstavničkoj demokratiji poslanički mandat mora da se shvati na takav način da se omogući zaštita interesa kako poslanika, tako i birača i političkih stranaka. Ustavne norme o položaju poslanika ne smemo da posmatramo izolovano. Ove norme čine celinu sa normama kojima se reguliše položaj političkih partija, izborni sistem, kao i sa normama kojima se jemče građanska prava i slobode, a naročito sloboda mišljenja i udruživanja. Takođe, moraju se u vidu imati i odredbe zakona o parlamentu, kao i parlamentarnih poslovnika. Kada odredbu o slobodi poslanika dovedemo u vezu sa drugim odredbama, tek onda možemo dobiti celovitu sliku o pravnom položaju poslanika. Imajući to u vidu slobodan poslanički mandat možemo da definišemo u savremenim uslovima kao pravo poslanika da slobodno vrši funkciju na koju je izabran, a sve u okviru pravno dozvoljenih sredstava stranačke i frakcijske discipline. Članovi parlamenta su podvrgnuti frakcijskoj disciplini i njeno postojanje, svakako, utiče na vršenje mandata, ali ne i na njegovu pravnu prirodu. Sredstva kojima se ostvaruje ova disciplina mogu biti različita, ali da bi bila dozvoljena granica im je princip slobodnog poslaničkog mandata. Ta granica proizlazi iz same definicije slobodnog mandata i znači da poslanik ne sme da dobija pravno obavezna uputstva tokom vršenja svoje funkcije o tome na koji će način da je vrši. Takođe, poslanika niko ne može da opozove. Slobodan poslanički mandat se čini kao kakvo “jezgro” koje mora da ostane nedirnuto. Ovakav položaj poslanika se ostvaruje u konkretnim prilikama, a one utiču da li će i koliko se ostvarivati sloboda poslanika, jer ona neće na svakom mestu i u svakom vremenu, odnosno u svakoj parlamentarnoj grupi biti ista.¹⁴

Ovako definisan poslanički mandat, ima u savremenoj predstavničkoj demokratiji, koju karakteriše stranačka vladavina, tri funkcije. Prva je omogućavanje da poslanik ostane predstavnik suverena u uslovima postojanja političkih stranaka i opasnosti da suverenost bude otrgnuta od njenog nosioca. Jasno je da kada bi poslanički mandat bio imperativan poslanik bi postao samo „oruđe“ u rukama političkih stranaka i obesmislila bi se sama ideja reprezentacije. Poslanik bi tada pravno bio predstavnik, novog suverena, političkih stranaka i morao bi da sledi njihove naloge. Dakle, parlamentarac je nosilac javne funkcije i član je državnog organa. On je i predstavnik suverena i kao takav ne može biti pravno obavezan na koji će način vršiti svoju funkciju. Sa druge strane, političke stranke su ustavna kategorija i nalaze se pod ustavom¹⁵ i one koje deluju protivustavno mogu da budu i zabranjene. One nisu državni organi, već su udruženja, koja imaju specifičan cilj. Preko kandidata koje su predložile i koji postanu državni funkcioneri, kreiraju državnu politiku, sprovode svoju ideologiju i partijski program. Kada kandidat za poslanika u jednom momentu postane nosilac javne funkcije, odnosno član parlamenta između njega i predlagača ne postoji pravna veza, već samo politička. Stoga, „političke stranke, kao i

¹³ Pejić (bel. 7), ss. 112-113.

¹⁴ Vidi K. Heidar/R. Koole (ur), *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political parties behind closed doors*, London, New York 2000.

¹⁵ V. Petrov, Slobodni mandat poslanika i odgovornost, *Pravni život*, 12/2011, s. (759 i dalje) 775.

izborni sistemi, samo su institucionalni mehanizmi za ostvarivanje moderne predstavničke demokratije i podele vlasti. Političke stranke postaju ustavne institucije da bi stekle i ustavnu odgovornost, samim tim bile deo ustavnog poretka. One ne smeju uzurpirati ustavnu vlast, niti kršiti osnovna načela ustava. Njima nije mesto iznad ustava, nego pod ustavom. To je *conditio sine qua non* moderne ustavne demokratije.¹⁶ Parlamentarac ni sa biračima nije ni u kakvoj pravnoj vezi, već političkoj. Oni, poslanici, ne mogu dobijati nikakva pravno obavezna uputstva, niti mogu biti opozvani, što od birača, što od političkih partija. Praktično, poslanik će delovati slobodno, ograničen svojom savešću u interesu svih. On će pravno slobodno učestvovati u političkim procesima, koji se ne mogu u potpunosti normirati i ukalupiti. Suprotno, ako bi se dozvolila neka vrsta imperativnog mandata u korist političkih partija, tada bi se izvršio prenos suverenosti u njihovu korist. Nosioci suverenosti, više ne bi bili građani, odnosno birači, već bi to postale političke partije, a to bi značilo „pravno uvođenje stranačke oligarhije, odnosno partitokratije.“¹⁷

Druga njegova funkcija je da poslanik ostane poslednja brana protiv narastajuće stranačke vladavine u savremenim predstavničkim demokratijama, odnosno tako se poslanik štiti od suviše moćne dominacije političkih stranaka.¹⁸ Njemu se kao državnom funkcioneru ostavlja mogućnost da deluje u interesu svih građana. Istina je da će poslanik najčešće glasati u skladu sa partijskom linijom, što zbog svojih ličnih uverenja, što zbog sredstava kojima se postiže frakcijska disciplina. Ipak, neophodno je poslaniku ostaviti pravnu slobodu da se odupre politici za koju smatra da je štetna. Upravo je to još jedna funkcija slobodnog poslaničkog mandata u uslovima savremene predstavničke demokratije. Kada se poslaniku ne bi ostavio onaj stepen slobode koji mu se omogućava time što je mandat slobodan, onda bi se sveo samo na pukog registratora tuđe volje. Jednostavno, ne bi postojalo ono poslednje sredstvo, pravne prirode za odupiranje sredstvima stranačke i frakcijske prinude. Druga funkcija slobodnog poslaničkog mandata je od izuzetnog značaja u savremenim predstavničkim demokratijama. Ona pruža pravnu mogućnost poslaniku da se odupre stranačkim odlukama, kada i ako smatra da one nisu u skladu sa opštim interesom. Na taj način slobodan poslanički mandat ostaje onaj poslednji “rezervoar“ odbrane članova parlamenta, kao i samog parlamenta kao najvišeg predstavničkog tela u savremenoj državi koju karakteriše stranačka vladavina.

Treće, pitanje da li i kako poslanika podvrći odgovornosti. To pitanje mora se posmatrati i s aspekta u kojoj su meri poslanici odgovorni svojim biračima, a u kojoj meri onima koji ih predlažu, promovišu i podupiru pre, tokom i nakon izbora.¹⁹ Samo poslanik koji je pravno slobodan da vrši svoju funkciju može biti podvrgnut političkoj odgovornosti. Istina, ova odgovornost nije pravne prirode, već je vanpravna, ali upravo slobodan poslanički mandat omogućava da se ona uspostavi. Drugim rečima, samo poslanik koji je politički pravno neodgovoran, postaje politički vanpravno odgovoran i to je treća funkcija slobodnog poslaničkog mandata. Ovu odgovornost realizuju kako političke partije, tako i u krajnjoj instance birači.²⁰

¹⁶ Isto, s. 775.

¹⁷ Isto, s. 774.

¹⁸ D. J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Ars Aequi, Nijmegen 1982, cit. prema Heidar/Koole (ur) (bel. 14), ss. 255-256.

¹⁹ B. Nenadić, O parlamentarnom mandatu: Primer Republike Srbije, *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, 1/2008, s. (5 i dalje) 6.

²⁰ P. Avril/J. Gicquel/J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris (Issy-les-Moulineaux) 2014, s. 33.

3. Pravna priroda poslaničkog mandata u Republici Srbiji – između slobodnog i stranačkog imperativnog mandata

3.1. Slobodan mandat ili partijska kontrola

Od donošenja Ustava od 1990. godine, koji je označio povratak liberalno-demokratske ustavnosti u našu zemlju, čini se da se neprekidno vodila borba između shvatanja da je mandat poslanika slobodan i tendencije da se parlamentarci pravno stave pod kontrolu partija. Ustav od 1990. godine nije imao eksplicitnu odredbu da je mandat slobodan ili da je, pak, imperativan mandat ništav. No, moglo se zaključiti da je ustavotvorac uveo princip slobodnog mandata na osnovu drugih odredbi Ustava, kao što je odredba o suverenosti građana i o nemogućnosti da poslanik bude opozvan, niti da prima uputstva i naloge od građana. Tako nisu smatrale neke parlamentarne stranke, te je promenama izbornog zakonodavstva 1997. godine, parlamentarna većina proširila pravni osnov za prestanak mandata, pa je mogao prestati poslaniku i isključenjem iz političke partije. Mandat je poslaniku mogao da prestane *ipso facto* kada mu prestane članstvo u političkoj partiji po bilo kom osnovu.²¹ Na ovaj način je zakonodavac uveo mogućnost za političke stranke da poslanike koji su izabrani sa njihovih lista stave pod svoju kontrolu. Na kraju je morao da odlučuje Ustavni sud Srbije koji je svojom odlukom utvrdio da ove odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u saglasnosti sa Ustavom i zauzeo stav da je mandat poslanika slobodan. Uprkos ovoj odluci i stavu Suda, pojedine stranke su u vreme izbora 2004. godine kandidate za poslanike koje su predlagali, prethodno podvrgavale režimu „vezivanja” blanko ostavkom, a neke od tih ostavki su tokom 2005. i 2006. godine i aktivirane, uz protivljenje samih poslanika.²² Ovakvo delanje političkih partija, zapravo pokazuje dubinu problema sa kojima se suočavao još uvek krhki parlamentarizam u Srbiji.

Problem je što se u Srbiji često pogrešno shvata sam pojam poslaničkog mandata. Njegovo značenje i pravnu prirodu često ne razumeju na pravi način obični građani, a što je još i opasnije i političari. Može često da se čuje ili pročita da je vlasnik mandata poslanik ili politička stranka. Mandat ne može biti predmet prava svojine, već se radi o javnoj funkciji u najvišem predstavničkom organu u jednoj zemlji. U Srbiji je 2006. godine donet Ustav, koji je umesto da ovo pitanje razreši, isto još više zakomplikovao. Ustavotvorac u Srbiji je 2006. godine, a verovatno u želji da još više ojača položaj političkih stranaka u odnosu na poslanike, otišao predaleko. Umesto da „poslušati” Ustavni sud i jasno proklamuje slobodni mandat narodnog poslanika, ustavotvorac je 2006. godine sačinio normu kojom se omogućava uspostavljanje stranačkog imperativnog mandata.²³ Odredbom čl. 102 st. 2. Ustava je predviđeno da je narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika. Kaže se da je „tom, pomalo licemernom odredbom (jer uključuje slobodu za odricanje od prava) promenjen karakter mandata narodnog poslanika“. Obzirom na uticaj koji političke stranke imaju kod nas, ovakvim rešenjem praktično je ustavotvorac omogućio da, iako formalnopravno slobodan,

²¹ Nenadić (bel. 19), s. 8.

²² Isto, ss. 10-13.

²³ V. Petrov, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 - da li je poslanički mandat konačno slobodan?, u: O. Nikolić/V. Đurić (ur), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, s. (94 i dalje) 99.

poslanički mandat postane imperativan, jer je uvedena mogućnost stranačkog opoziva.²⁴ Ovakvo rešenje našeg Ustava je kritikovano u mišljenju Evropske komisije za demokratiju putem prava, koja je u široj javnosti poznatija i kao Venecijanska komisija.²⁵ Ujedno, jednom ovakvom odredbom ustavotvorac je implicitno odredio izborni sistem u Republici Srbiji. Naime, sistem proporcionalnih izbora leži na pretpostavci partijskog kandidovanja po modelu izborne liste, ustavna odredba implicira proporcionalne izbore kao izborni model. Ukoliko bi bili primenjeni većinski izbori, otvorio bi se problem u sistemu u kome suverenost pripada građanima: samo partijski kandidati bi uživali “slobodu” da svoj mandat stave na raspolaganje političkoj partiji, dok to ne bi važno za tzv. nezavisne ili kandidate grupe građana, što bi u krajnjem rezultatu dovelo do dvostrukog karaktera parlamentarnog mandata.²⁶ No, to i nije problematično, jer uporedno posmatrano to nije neuobičajeno.²⁷

Položaj političkih stranaka se u savremenim predstavničkim demokratijama ne ojačava, niti se može ojačati na taj način. Nesumnjivo je da se Srbija vratila liberalno-demokratskoj ustavnosti već donošenjem Ustava od 1990. godine. Ustav od 2006. godine je trebalo da potvrdi ovakvu orijentaciju. Međutim, u Ustavu se našla odredba o mandatu narodnog poslanika, kojoj u ustavima demokratskih država tu nije mesto.

Prvo, sama formulacija navedenog člana unosi izvesnu zabunu, jer se predviđa da poslanik, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika. Jasno je da javna funkcija ne može nikako biti predmet raspolaganja, odnosno predmet bilo kakvog pravnog posla. Ipak, uz sve kritike koje se mogu uputiti jezičkom uobličavanju odredbe čl. 102 st. 2 Ustava, stavljanje mandata na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog poslanik izabran ipak može da bude sagledano i sistematski protumačeno na način da nema karakteristike potpunog raspolaganja i klasičnog pravnog posla.²⁸ Ovakva odredba ne može neposredno da se primeni,²⁹ a “upravo u vezi sa zakonskim uređivanjem ovih uslova javljaju se i sledeće nedoumice: iz kojih razloga, kada i kako poslanik može „iskoristiti svoju slobodu“ da (ne)stavi na raspolaganje mandat stranci; šta je sadržina čina stavljanja na raspolaganje poslaničkog mandata i koju formu taj čin – akt ima (da li je to unapred potpisan tekst ostavke, odnosno izjave o odricanju mandata ili je to drugi akt u kojem stoji da je poslanik preneo pravo raspolaganja mandatom na stranku, odnosno da je stranka stekla pravo da raspolaže poslaničkim mandatom); da li je to jednostrana ili dvostrana izjava volje; da li je postojanje tog akta dostupno javnosti ili samo Narodnoj skupštini ili je to u

²⁴ R. Marković, Ustav Republike Srbije iz 2006-kritički pogled, *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, 2/2006, ss. (5 i dalje) 16-17.

²⁵ V. European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, Strasbourg 2007, http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.coe.org.rs%2FREPPOSITORY%2F505_opinion_on_constitution_-_serbia.doc&ei=inhpVfbXJYmjsAHt2IH0Dw&usq=AFQjCNGLLK43W7gjQQaQF1D7XZvNK4gilw&bvm=bv.94455598,d.bGg,s.12, očitavanje: 30. 05. 2015.

²⁶ I. Pejić, Izborna lista u srazmernom predstavništvu-Iskustvo Srbije, u: O. Nikolić/V. Đurić (ur), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd 2012, ss. (76 i dalje) 78-79.

²⁷ Petrov (bel. 23), s. 96.

²⁸ V. Đurić, Dileme slobodnog mandata: između volje naroda i vlasti stranaka, *Nova srpska politička misao*, 1-2/2012, s. (179 i dalje) 195.

²⁹ T. Marinković, Politika u granicama Ustava – O načelima predstavničke demokratije u jurisprudenciji Ustavnog suda, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu, Tematski broj „Ustav Republike Srbije – pet godina posle“*, Niš 2011, s. 179, cit. prema Đurić (bel. 28), s. 195; Nenadić (bel. 19), s. 19.

domenu diskrecije političke stranke; da li je raspolaganje mandatom prenosivo na političku stranku trajno ili/i privremeno i da li se prenosi pod određenim, uslovima ili bezuslovno (s tim što je nesporno da je neopozivo); da li se i na koji način može pobijati akt o raspolaganju poslaničkim mandatom i šta biva u situaciji kad poslanik stavi na raspolaganje mandat, a to nije „učinio slobodno“; da li politička stranka na koju se prenosi raspolaganje poslaničkim mandatom može po tom osnovu činiti sve ono što može i poslanik ili će to samo značiti da se poslanik dobrovoljno podvrgava partijskoj disciplini, tj. prihvata da izvršava naloge političke stranke i da u suprotnom stranka ima pravo na „oduzimanje“ poslaničkog mandata, itd”.³⁰ Deluje da je ustavotvorac nepotrebno izazvao konfuziju.

Drugo, ova odredba je sporna i kada se pogleda aspekt nosilaca suverenosti, građana. Ustavom Republike Srbije se predviđa da suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika, a nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana.³¹ Dakle, izabrani predstavnici preko kojih građani vrše suverenost bi mogli da raspoložu, javnom funkcijom i to u korist političke stranke. Na taj način bi suverenost bila prisvojena, što je u demokratskim društvima neprihvatljivo. Želja ustavotvorca da još više ojača položaj političkih stranaka u odnosu na poslanike se vidi i iz toga što poslanik ima mogućnost da neopozivo raspolože mandatom samo u korist njih, političkih stranaka. što znači da je ona, u odnosu na druge predlagачe, odnosno podnosiocе lista u nejednakom, povlašćenom položaju.³²

Postavlja se pitanje, kako tretirati ovakvu odredbu? Definitivno ona je deo pozitivnog prava Srbije. U Srbiji je, a imajući u vidu nadležnost Ustavnog suda praktično nemoguće da dođe do primene doktrine neustavnih ustavnih odredbi (*unconstitutional constitutional norms*) koja počiva na postavci o postojanju nepromenjivih ustavnih načela i odredbi.³³ Slažem se sa mišljenjem pojedinih autora “da bez obzira koliko zakonodavac brižljivo postupao u uređivanju ovog instituta i koliko se trudio da pitanja uredi u duhu Ustava, teško može izbeći zadiranje u osnovne principe i načela Ustava o političkoj reprezentaciji”,³⁴ odnosno da, “ako bi zakonodavac jezičkim tumačenjem i mogao doći do zaključka da je norma člana 102 st. 2. Ustava kategorička, a ne alternativna, odnosno da ga obavezuje da uredi uslove, primena sistemsko – teleološkog tumačenja bi nužno dovela do drugačijeg ishoda”.³⁵ Slažem se sa mišljenjem da je, a polazeći od sistemskog tumačenja, mandat narodnih predstavnika, uključujući tu i narodne poslanike, slobodan.³⁶ Sam Ustavni sud je kao “čuvar ustava” u jednoj od svojih odluka ukazao “da je slobodan mandat narodnih predstavnika jedan od osnovnih principa i vrednosti na kojima se temelji savremena demokratska i pravna država, a da je prema članu 1 Ustava, Republika Srbija,

³⁰ Nenadić (bel. 19), ss. 19-20.

³¹ Čl. 2 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

³² S. Orlović, Priroda i pripadnost poslaničkog mandata u ustavnom sistemu Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2009, s. 252, cit. prema Đurić (bel. 28), s. 196.

³³ V. Đurić, Ustavnosudska kontrola ustavnih promena, *Strani pravni život*, 1/2015, s. (85 i dalje) 85; v. J. Omejec, Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona), *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1/2010, s. (1 i dalje) 1, http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=101889, očitavanje 29. 05. 2015.

³⁴ Nenadić (bel. 19), s. 20.

³⁵ Marinković (bel. 29), s. 179, cit. prema Đurić (bel. 28), s. 196.

³⁶ *Isto*, s. 192.

pored ostalog, zasnovana i na načelima građanske demokratije i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.”³⁷ Mišljenja sam da bi trebalo da se ova odredba ignoriše i da se prevlast pruži duhu Ustava,³⁸ jer je nesumnjivo reč o stranom telu u ustavnom poretku.³⁹ Dakle, valjalo bi ovu odredbu prilikom eventualne revizije Ustava ukloniti iz pravnog poretka i konačno na nedvosmislen način rešiti pitanje pravne prirode poslaničkog mandata u Srbiji.

3.2. Pokušaji da se poslanik potčini političkim strankama

Zapanjujuće i zabrinjavajuće je da “bez obzira na argumentovane kritike koje je upućivala ustavnopravna nauka na račun ovakvog rešenja, politički činoci se na to nisu obazirali, već su gledali kako da ustavnu normu zakonski “operacionalizuju”. Bilo je neophodno zakonom odrediti uslove pod kojima je narodni poslanik „slobodan“ da neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci. Drugim rečima, trebalo je zakonom urediti postupak podnošenja i ostvarivanja blanko ostavki. Najpre je učinjen pokušaj da se to uradi Zakonom o Narodnoj skupštini. Iako je bilo nacrtu Zakona o Narodnoj skupštini koji su pokušali da uredi ovo pitanje, na kraju je prevagnulo mišljenje da to nije materija parlamentarnog, nego izbornog zakona. Tako je Zakon o Narodnoj skupštini usvojen početkom 2010, a da nije sadržao odredbe kojima se razrađuje čl. 102 st. 2 Ustava, ali jeste odredbu koja nije u skladu s ovim članom: „Narodni poslanik se opredeljuje, istupa i glasa po sopstvenom uverenju“ (čl. 37 Zakona). Iako tačna definicija slobodnog mandata, njoj nije bilo mesto u Zakonu, već u Ustavu.”⁴⁰ Ipak, “model zakonske regulative blanko ostavke“ dao je Zakon o lokalnim izborima od 2007. godine⁴¹. Dakle, na republičkom nivou blanko ostavke nisu bile pravno uređene, dok na lokalnom nivou jesu. Član 47 Zakona o lokalnim izborima predviđao je mogućnost da podnosilac izborne liste i kandidat za odbornika, odnosno odbornik, mogu zaključiti ugovor kojim će regulisati međusobne odnose i predvideti pravo podnosioca izborne liste da, u ime odbornika, podnese ostavku na funkciju odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave“.⁴²

Tokom 2008. godine podnete su inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o lokalnim izborima, a Ustavni sud je utvrdio da su odredbe Zakona o lokalnim izborima (čl. 43 i 47) neustavne i stavio ih je van snage.⁴³ Još jednom, slično kao i 2003. godine, Ustavni sud stao je na put juridizaciji odnosa između političke stranke i predstavnika građana, ovog puta odbornika.⁴⁴ Ova odluka ima višestruki značaj. Prvo, ovakvom odlukom Ustavnog suda je ukinuta praksa zaključivanja i primene ugovora o blanko ostavkama u jedinicama lokalne samouprave.⁴⁵ Drugo, ovakva odluka je donekle uticala da se odustane od zakonske regulative blanko ostavki na republičkom nivou.⁴⁶ Može da se ode i korak dalje i da se kaže da su neposredna posledica Odluke od maja 2010. godine izmene izbornih zakona do kojih je došlo u

³⁷ Đurić (bel. 28), ss. 192-193; Odluka IUz-52/2008, Sl. gl. RS 34/2010.

³⁸ V. S. Manojlović, Pravna priroda parlamentarnog mandata u Republici Srbiji, *Pravna riječ*, Banja Luka 31/2012, s. (381 i dalje) 396.

³⁹ Petrov (bel. 23), s. 105.

⁴⁰ *Isto*, s. 100.

⁴¹ Zakon o lokalnim izborima, Sl. gl. RS 129/07.

⁴² Petrov (bel. 23), s. 100.

⁴³ Odluka Ustavnog suda IUz-52/2008, Sl. gl. RS 34/10; Petrov (bel. 23), s. 101.

⁴⁴ Petrov (bel. 23), s. 101.

⁴⁵ *Isto*.

⁴⁶ *Isto*.

maju i julu 2011. godine⁴⁷. Treće, Ustavni sud je u obrazloženju svoje odluke, još jednom potvrdio da je slobodni mandat narodnih predstavnika, bez obzira da li se radi o narodnim poslanicima ili odbornicima, osnovno načelo ustavne demokratije, a da moderna uloga političkih stranaka ne dovodi u pitanje opstanak ovog načela. Četvrto, Ustavni sud je dao „kritiku” člana 102 stava 2 Ustava, ukazavši i na njegovu nesaglasnost sa drugim ustavnim odredbama. Tada je Ustavni sud izašao iz okvira tradicionalne uloge „negativnog” zakonodavca i postupao je čak i više od „pozitivnog zakonodavca”, savetujući, u granicama svojih ustavnih moći, da treba razmišljati o uklanjanju rešenja iz čl. 102 st. 2 Ustava.⁴⁸ Smatram da je u ovom slučaju ovakvo postupanje Ustavnog suda bilo korisno i neophodno, jer je postalo očigledan naum političkih činilaca da potpuno potčine narodne poslanike svojoj volji. Razume se, takvo postupanje političkih činilaca bi išlo kontra osnovnim principima na kojima su sazdane savremene demokratije i deluje da je Ustavni sud, da se tako izrazim, iz „krajnje nužde” morao da tako reaguje.

No, ni ovakva odluka Ustavnog suda nije bila dovoljna da posluži kao brana političkim činilcima u sprovođenju njihovog nauma da poslanika stave pod vlast političke stranke. Potvrdilo se još jednom da oni u Srbiji slabo mare za jurisprudenciju Ustavnog suda i mišljenje ustavnopravne nauke. Naime, već u februaru 2011. godine u skupštinsku proceduru je ušao Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika.⁴⁹ Dva rešenja iz navedenog Predloga su podložna kritici. Prvo, prema predloženim izmenama, najmanje polovina mandata koje je politička stranka dobila na izborima moralo je da bude raspoređeno prema redosledu kandidata na listi, a ostali mandati bez obzira na taj redosled. Drugo, a što je još frapantnije nakon odluke Ustavnog suda, je to što je navedeni Predlog predviđao postupak u vezi sa blanko ostavkama i na taj način se nastavilo sa pokušajem „operacionalizacije” blanko ostavki.⁵⁰ Na ovom primeru se najbolje može videti koliko je ovaj problem u Srbiji poprimio razmere nerazumevanja i to od strane onih koji bi svakako to morali da shvate na pravilan način. Venecijanska komisija je povodom najavljenih izmena dala svoje mišljenje, koje na jedan argumentovan način pruža kritiku najavljenih izmena. Venecijanska komisija je ponovo istakla da se čl. 102 st. 2 Ustava uvodi oblik imperativnog mandata, ali ne u korist birača, već u korist vođstva političkih stranaka.⁵¹ Takođe, u navedenom mišljenju Venecijanska komisija konstatuje da može da se smatra da predložena odredba, a koja se tiče blanko ostavki, predstavlja zapravo način zaobilazanja odluke Ustavnog suda.⁵²

Međutim, kao što je navedeno nije samo ustavotvorac pokušao da poslanika preterano veže za političku stranku, odnosno njeno vođstvo. Model izborne liste u srazmernom predstavljanju Republike Srbije, primenjivan od 2000. godine do izmena izbornog zakonodavstva 2011. godine je nepoznat u uporednim sistemima. Birači su glasali samo za listu u celini, bez mogućnosti da glas dodele bilo kom kandidatu, a u postupku interne raspodele, tj. dodele poslaničkih mandata,

⁴⁷ Marinković (bel. 29), s. 183, cit. prema Petrov (bel. 23), s. 101.

⁴⁸ Petrov (bel. 23), s. 101.

⁴⁹ *Isto*, s. 102.

⁵⁰ *Isto*.

⁵¹ European Commission for Democracy through Law, Joint Opinion on the Draft Law on Altering and Amending the Law on Election of Members of Parliament of the Republic of Serbia, Strasbourg 2011, s. 4, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282011%29013-e>, očitavanje 25. 05. 2015.

⁵² European Commission for Democracy through Law (bel. 51), s. 4.

političke partije uživale apsolutnu slobodu u odabiru kandidata sa izborne liste.⁵³ To je sistem koji može i da se nazove „posredni proporcionalni sistem, jer birači određuju proporciju izborne liste u ukupnom broju mandata, dok politička stranka posreduje dodeljivanjem poslaničkih mandata sa izborne liste. Ovom sistemu se prigovara da u njemu birači glasaju za izborne liste, a da izbor vrši politička stranka (stranačka koalicija) čija je lista”.⁵⁴ Građani su samo birali one koji će u njihovo ime odabrati poslanike u parlamentu.⁵⁵ Na ovaj način su političke partije prvo imale mogućnost da predlože izbornu listu, a onda od zavisnosti od izbornih rezultata mandate dodele po svom nađenju. Na taj način se dodatno slabio položaj poslanika u odnosu na političku stranku ili koaliciju koja ga kandiduje. Poslaniku je jasno da svoj mandat duguje političkoj stranci. Tako su se širom otvorila vrata za svojevrsnu izbornu „obmanu”. Naime, „kada stranačko vođstvo zna da redosled kandidata na listi ne obavezuje stranku prilikom dodeljivanja mandata, ono može u prvi plan, na udarnim mestima liste, istaći kandidate koji uživaju ugled i popularnost u javnosti, kako bi oni doneli listi što više glasova, a potom ih prilikom dodeljivanja mandata mimoći i mandat dodeliti niže rangiranim kandidatima”.⁵⁶ Praktično, stranačko vođstvo je moglo da isturi u prvi plan u predizbornoj kampanji kandidate koji uživaju izvestan ugled i da na taj način „namami“ birače. Nakon sprovednih izbora, može da se desi da se mandati dodele kandidatima bez ugleda i za koje birači nisu ni znali kada su glasali za konkretnu listu. No, na ovom mestu bi valjalo napomenuti da na pravnu prirodu poslaničkog mandata nema nikakav uticaj vrsta izbornog sistema.⁵⁷ Valjalo bi biti svestan da materija izbornog prava utiče na uspostavljanje veće ili manje faktičke, političke zavisnosti poslanika u odnosu na političku stranku. Veza između poslanika i političkih stranaka je najčešće izražena u proporcionalnim, a u odnosu na većinske izborne sisteme.⁵⁸ Ipak, i u okviru samih proporcionalnih sistema pravnim normama kojima se reguliše izborni proces može se učiniti da poslanik bude „vidljiviji“ biračima i u isto vreme više nezavisan prema stranačkom vođstvu, što se, pre svega, postiže otvaranjem izbornih lista.

Izborna lista je u Srbiji i dalje po svojim osnovnim obeležjima (način glasanja i dodela mandata) „zatvorena“ u odnosu prema biračima. Birači ne mogu da menjaju redosled na izbornoj listi, osim što se u ovaj kruti sistem unosi minimalna izvesnost, jer će građani znati koji „partijski“ kandidati imaju izgleda da uđu u Narodnu skupštinu. To pokazuje da, u uslovima „prave“ vezane izborne liste, svaki kandidat pozicioniran na mestu pod brojem 103 i više ima samo teorijske šanse da osvoji mandat, odnosno da on nema nikakvih realnih izgleda na uspeh.⁵⁹ Zato se može postaviti pitanje: ko će pristati na kandidaturu koja nema nikakvih izgleda na uspeh, a bez neke realne koristi ili možda pod nekim pritiskom ili ucenom? Novo pravno rešenje otvara niz mogućnosti za primenu pravno nedopuštenih instrumenata već u trenutku kandidovanja, čime se produbljuju problemi u već poljuljanom sistemu narodnog predstavnštva, u kome su poslanici „slobodni“ da svoj mandat stave na raspolaganje političkoj partiji (što su najčešće činili prilikom kandidature, a ne nakon verifikacije mandata). Na to se nadovezuje i problem, koji

⁵³ Pejić (bel. 26), ss. 84-85.

⁵⁴ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2011, s. 238.

⁵⁵ Pejić (bel. 26), s. 85.

⁵⁶ Marković (bel. 54), s. 238.

⁵⁷ D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Niš 1999, s. 295; Manojlović (bel. 38), s. 389.

⁵⁸ Stojanović (bel. 57), s. 295; Manojlović (bel. 36), ss. 388-389.

⁵⁹ Pejić (bel. 26), s. 87.

doduše nije direktno predmet zakonskog normiranja, a to je proces nominacije kandidata unutar samih političkih partija. Može se očekivati da ovakva kombinacija modela zatvorene liste u uslovima pune proporcionalnosti u jedinstvenoj izbornoj jedinici izazove još veći stepen centralizacije prilikom odlučivanja o nominaciji, čime se u potpunosti ograničava mogućnost članova političke partije da odlučuju o potencijalnim kandidatima.⁶⁰

Svakako, kako bi se u Srbiji poslanik oslobodio suviše jakog “stiska” političkih stranaka valjalo bi da se razmišlja o otvaranju izbornih lista, odnosno da se dozvoli da birači ukoliko to žele izraze svoje preferencije u okviru same liste. To bi, zaista, bio korak napred. No, valjalo bi na umu imati i jednu činjenicu, a to je da i tada “političke partije imaju mogućnost da utiču na odabir „svojih“ kandidata, pa se na udarnim pozicijama na izbornim listama nalaze kandidati koje preferira sama partija, dok se na nižerangiranim mestima nalaze oni kandidati koji teško mogu, preko „personalnih“ glasova, sebi da obezbede bolju poziciju. Metod dodele mandata, tj. unutrašnje raspodele je isti kao kod vezane liste: nosilac izborne liste dodeliće osvojene mandate kandidatima po redosledu sa liste. Ovaj model se u praksi pokazao kao slaba korekcija vezane liste, jer se u krajnjem sve svodina distribuciju sedišta prema broju glasova koji su dodeljeni samoj listi. Mali je broj kandidata, koji mogu da osvoje dovoljno glasova da bi se „pomerili“ na bolju poziciju i osvojili mandate”.⁶¹ Bez obzira na to, mišljenja sam da bi bilo korisno predvideti i ovakvu mogućnost, pa makar samo to i ostala.

4. Korisna iskustva za Srbiju iz uporednog prava

Nakon sprovedenih izbora dešava se da parlamentarci menjaju političku stranku, odnosno da napuste političku stranku ili koaliciju na čijoj su listi izabrani. U praksi, ali ni u teoriji, nema čak ni jedinstvenog naziva za takve pojave – da bi se takve pojave opisale koriste se pojmovi i izrazi poput „partijsko preusmerenje - Party Switching“, „prebegavanje – Defecting“, „prestrojavanje - Floor-Crossing“, „politički nomadizam“, itd. Najčešći razlozi koji se navode u prilog mera protiv takvih pojava su:

1. Zaštita demokratski izražene volje građana i legitimiteta vlasti koji bi bili izigrani ukoliko se omogući nesmetano menjanje partijske pripadnosti članova parlamenta, ili odstupanje od politike stranke;⁶²
2. Onemogućavanje korupcije i trgovanja mandatima ;
3. Ojačavanje demokratskih institucija u koje spadaju i političke stranke i onemogućavanje nestabilnosti političkog poretka. Štaviše, smatra se da je politički nomadizam ne samo demokratski i moralno problematičan, već i da je disfunkcionalan u parlamentarnom sistemu vlasti, ukoliko ograničava partije u vlasti i opoziciji da deluju kako bi trebalo.⁶³

Uticaj na položaj poslanika u slučaju različitih vidova prekida veza sa strankom predviđa veći broj država i takve mere postoje čak i u državama u kojima se zvanično, ili u naučnim radovima,

⁶⁰ Pejić (bel. 26), s. 88.

⁶¹ Pejić (bel. 26), s. 82.

⁶² Z. Kedzia/A. Hauser, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Geneva 2011, s. 16.

⁶³ H. J. Veen, *Strong Party System as a Condition for Representative Democracy, The Impact of Floor Crossing on Party Systems and Representative Democracy*, Cape Town 2006, s. 18, cit. prema Đurić (bel. 28), s. 187.

negira da postoji bilo kakav vid anti – defecting zakonodavstva. Najčešće su predviđene poslovnicima parlamenta, odnosno parlamentarnih domova i zbog toga prevazilaze obične mere partijske prinude i discipline koje imaju interni karakter i koje ne bi smele da ugroze pravni položaj poslanika. Sastoje se u onemogućavanju pristupanja drugim poslaničkim grupama poslanika koji napusti svoju poslaničku grupu.⁶⁴ U teoriji se smatra da ostajanje van parlamentarne grupe predstavlja „marginalnu situaciju“ za poslanika.⁶⁵ Takve mere mogu da budu privremene ili trajne. Primera radi, u mađarskom parlamentu, poslanik može da napusti svoju stranku, odnosno poslaničku grupu, ali je Poslovníkom predviđeno rešenje prema kome poslanik koji je napustio svoju poslaničku grupu, ili je iz nje izbačen, može da se priključi drugoj poslaničkoj grupi, ali samo po isteku perioda od šest meseci od dana kada je napustio prethodnu poslaničku grupu, odnosno od dana kada je iz nje izbačen (čl.15 st. 5 Poslovníka).⁶⁶ Radikalnije rešenje sadrži poslovnik bugarskog parlamenta. Poslovníkom je predviđeno da poslanik može da bude član samo jedne poslaničke grupe i da u slučaju da želi da napusti svoju poslaničku grupu treba da podnese pismenu ostavku šefu poslaničke grupe i predsedniku skupštine, a ostavka na članstvo u poslaničkoj grupi javno se objavljuje na plenarnoj sednici skupštine. Poslanik koji je napustio svoju poslaničku grupu, ili je iz nje izbačen, zadržava svoj mandat, ali postaje nezavisni poslanik i do kraja mandata ne može da se priključi nekoj drugoj poslaničkoj grupi, niti, zajedno sa drugim nezavisnim poslanicima, može da formira posebnu poslaničku grupu. U Bugarskoj poslanici koji zadržavaju nezavisni mandat ne mogu da budu članovi stalnih parlamentarnih odbora, odnosno, po napuštanju poslaničke grupe, gube svoje članstvo u odborima i u parlamentarnim delegacijama.⁶⁷ Istovetno rešenje prema kome poslanik zadržava svoj mandat po napuštanju političke stranke, odnosno poslaničke grupe, ali prema kome ne može da se priključi nekoj drugoj poslaničkoj grupi važno je i u Rumuniji za poslanike donjeg doma parlamenta, ali je Ustavni sud stao na stanovište da takvo rešenje predstavlja povredu prava poslanika i da se kosi sa slobodnim mandatom.⁶⁸

Neke vanevropske države imaju rešenja, kojima se na neki način sankcioniše menjanje partijske pripadnosti tokom legislaturnog perioda.⁶⁹ Takođe, “u Austriji i Nemačkoj predviđeno je da obrazovanje parlamentarne grupe od strane poslanika koji ne pripadaju stranci koja je učestvovala na izborima (zapravo od poslanika koji su napustivši svoje stranke zadržali poslanički mandat) podleže odobrenju parlamenta, odnosno doma u kome se takva grupa obrazuje. Gubitak poslaničkog mandata u slučaju različitih vidova prekida veza sa strankom predviđa manji broj zemalja. Uglavnom je reč o državama Komonvelta, a svakako najpoznatiji primeri iz ove grupe su Indija i Južna Afrika”.⁷⁰

⁶⁴ Đurić (bel. 28), s. 188.

⁶⁵ P. Avril/J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris 1988, s. 70, cit. prema Stojanović (bel. 57), s. 187; Đurić (bel. 28), s. 188.

⁶⁶ Đurić (bel. 28), ss. 188-189.

⁶⁷ Čl. 12 i 13 Poslovníka Parlamenta Bugarske, Sl. gl. Bg 97/14, <http://www.parliament.-bg/en/rulesoftheorganisations>, očitavanje: 27. 05. 2015; Đurić (bel. 28), s. 189.

⁶⁸ Đurić (bel. 28), s. 189.

⁶⁹ V. European Commission for Democracy through Law, Report on the imperative mandate and similar practice, Strasbourg 2009, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29027-e>, očitavanje: 27. 05. 2015; Đurić (bel. 28), s. 189.

⁷⁰ Đurić (bel. 28), ss. 189-190.

Posebno je interesantno ukazati da primer gubitka mandata postoji i u zemljama EU. Primer za to je Portugal. Razlog za apsolutnu disciplinu u okviru portugalskog parlamenta su pre svega ustavna rešenja, koja su u odnosu na druge zemlje suviše partijski orjentisana. Ovo se objašnjava dovodenjem u kontekst sa tranzicijom Portugala ka demokratiji sredinom 70.-ih godina i takve norme su garantovale minimum političke stabilnosti, a kako bi demokratija mogla da funkcioniše.⁷¹ U Portugaliji jedino političke stranke mogu da predlažu kandidatske liste na parlamentarnim izborima.⁷² Ustavom se predviđa da poslanicima, ukoliko se učlane u drugu političku stranku u odnosu na onu na čijoj su listi izabrani, prestaje mandat.⁷³ U drugom delu Iberijskog poluostrva, u Španiji, pošlo se drugim putem. Naime, neke političke stranke u Španiji su zaključile sporazum da neće saradivati sa poslanicima koji su napustili ili koji ne poštuju svoju političku stranku.⁷⁴ U ovom slučaju su same političke stranke svojim dogovorom omogućile političko sankcionisanje parlamentaraca.

Trebalo bi da se pomene i slučaj Ukrajine. U ovoj zemlji u Ustavu nije postojalo rešenje prema kojem je poslanicima prestajao mandat u slučaju kidanja njihovih veza se političkom strankom ili koalicijom koja ih je kandidovala na izborima.⁷⁵ Međutim, parlamentarni život u Ukrajini je obeležila rastuća praksa menjanja partija od strane poslanika. Zbog toga je tamošnji ustavotvorac, ustavnim izmenama, a kojima je pravno vezao poslanika i političku stranku ili koaliciju na čijoj je listi izabran, imao naum da tome stane na put. Predviđeno je da poslaniku, odnosno poslanici koji ne postanu članovi parlamentarne grupe kojom se predstavlja politička partija ili koalicija na čijoj su listi izabrani, kao i ako je napuste, može da prestane mandat. Odluku o tome donosi rukovodeći organ te partije.⁷⁶ U ovom slučaju možemo da vidimo da dolazi do svojevrsnog, za demokratska društva nedopuštenog mešanja rukovodstva jednog udruženja, kao što je politička partija, koje odlučuje o javnoj funkciji poslanika, poslaničkom mandatu.

Inače, "sasvim posebno rešenje u okviru ove grupe, koje se u teoriji kvalifikuje kao „odlaganje kazne“, postoji u Izraelu.⁷⁷ Naime, "12. amandman na Osnovni zakon o Knesetu ne zabranjuje promenu stranačke pripadnosti, ili istupanje iz stranke, ali predviđa da nelojalni poslanik na sledećim izborima neće moći da bude kandidat ni jedne stranke koja je bila predstavljena u Knesetu, izuzev u slučaju da je izlazak iz partije bio posledica podele partije, a što je inače uređeno zakonom".⁷⁸

⁷¹ C. Leston-Bandeira, Dissent in a Party-Based Parliament, *Party Politics*, 6/2009, s. (695 i dalje) 701.

⁷² Isto, s. 697; čl. 151 Ustava Portugala.

⁷³ Isto, s. 698; čl. 160 Ustava Portugala.

⁷⁴ Đurić (bel. 26), ss. 191-192; European Commission for Democracy through Law (bel. 69), s. 7.

⁷⁵ European Commission for Democracy through Law (bel. 69), s. 11.

⁷⁶ Isto, ss. 11-14; čl. 81 Ustava Ukrajine.

⁷⁷ C. Nikolenyi, Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World, s. 12, <https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>, očitavanje: 27. 05. 2015; Đurić (bel. 28), s. 191.

⁷⁸ Nikolenyi (bel. 77), ss. 11-12; Đurić (bel. 28), s. 191; V. Osnovni zakon sa amandmanima, https://www.constituteproject.org/constitution/Israel_2013.pdf, očitavanje: 31. 05. 2015.

5. Zaključak

Bez političkih stranaka se ne može u savremenim predstavničkim demokratijama, ali se ne može i bez slobodnog poslaničkog mandata. Zbog toga se mora stvoriti takav pravni, a i širi društveni okvir u okviru koga će poslanik imati slobodan mandat uz postojanje određenog stepena frakcijske discipline i solidarnosti. Ovo je nužno za svaku demokratsku zemlju, pa i Srbiju. Uopšteno, u Srbiji poslanik se mora osloboditi suviše jakog „stiska” političkih stranaka. Sa druge strane, mora se stvoriti i mogućnost da birači, parlament kao državni organ i političke stranke sankcionišu one poslanike koji svoju funkciju i poverenu im slobodu zloupotrebljavaju. Sloboda znači i odgovornost. Politički činoci bi morali da budu svesni kolika je važnost slobodnog poslaničkog mandata za razvoj i postojanje demokratije u nekoj zemlji i gde se nalaze granice koje se nikako ne smeju preći. Naravno, njihovi interesi takođe moraju da se zaštite, ali na način da se ne uništi to „jezgro” nevezanog mandata.

Konkretno, prilikom eventualne parcijalne revizije Ustava ili prilikom donošenja novog najvišeg pravnog akta u Srbiji, svakako bi se trebalo kloniti normi, kao što je ova predviđena čl. 102 st. 2 Ustava. Takvim normama se ne postiže ništa pozitivno. Čini se ispravnim razmišljanje da je „ustavotvorac nastojeći da nađe obećani lek za partijsku nedisciplinu parlamentaraca i zajamči ga Ustavom, zaboravio i na uzvišena demokratska načela koja je zapisao na samom početku osnovnog akta.”⁷⁹ Bolji efekat bi se možda postigao kada bi se zaštita položaja političkih stranaka ostvarivala odredbama parlamentarnog poslovnika, slično kako je to urađeno u Bugarskoj i Mađarskoj. Uostalom, radi se o zemljama koje su nam susedi, a bile su i deo tzv. komunističkog bloka. Na ukrajinsko i portugalsko rešenje ne bi trebalo da se ugledamo. Ukrajinsko rešenje bi predstavljalo korak unazad u odnosu na naše pozitivno pravo. Portugalsko rešenje opet dovodi do suviše jakog uticaja političkih stranaka na poslanika. Zbog toga bi moglo da se ide tim srednjim rešenjem, te da se pre svega normama poslovnika pomire suprostavljani interesi. Naravno, političkim strankama uvek ostaje mogućnost da u svom internom delovanju, političkim sredstvima kažnjavaju neopravdane promene politike i da na taj način realizuju vanpravnu političku odgovornost poslanika. No, to su već pravila političkog procesa, koji, kao što je navedeno, ne može uvek i do tančina da bude regulisan pravnim normama.

Na taj način bi se pomirila dva naizgled suprostavljena cilja. Prvi, da političke stranke, a i volja birača izražena na izborima, budu više zaštićeni od takozvanih „prebega”, a naročito od onih lakomislenih i zlomislenih, jer bi se takvim rešenjima poslanik odvrćao da lakomisleno ili zlomisleno postupa u suprotnostima se politikom koja ga je i kandidovala na izborima. Drugi, poslanici bi, ipak, dobili mogućnost da se odupru volji političkih stranaka i parlamentarnih grupa i da funkciju vrše savesno i odgovorno, štiteći opšti interes, onako kako oni smatraju da bi trebalo to da čine. Ovo bi mogli da čine bez straha da će im prestati funkcija poslanika zbog izraženog neslaganja, odnosno prestanka veze se političkom partijom koja ih je kandidovala na izborima. Na taj način se dobija vreme, a koje je potrebno da bi se razvio odgovarajući nivo političke kulture.

Da bi se sve navedeno ostvarilo potrebno je postojanje jedne „ustavne kulture” koja podrazumeva „zainteresovanog i dobro obaveštenog birača, odnos poverenja između birača i predstavnika, predstavnika svesnog da vrši funkciju ne u svoje ime i u svom interesu (interesu

⁷⁹ M. Jovanović, Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije – Slučaj slobodni mandat, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu*, 1/2007, s. (242 i dalje) 246; Marković (bel. 1), s. 53.

stranke ili neke interesne grupe) nego u opštem interesu, svest predstavnika o samoograničenju koje proizlazi iz osećaja odgovornosti itd. Sve ovo su uslovi koji se stvaraju evolucijom, a ne ustavnim ili zakonskim normama (premda one, ako su dobre, svakako imaju udela u tom procesu).”⁸⁰ Nakon proteka tog vremena, moglo bi da se razmišlja i o ukidanju tih poslovnčkih normi, jer bi do tada trebalo da građani, poslanici i političke stranke više srastu zajedno. Takođe, kada je reč o materiji izbornog zakonodavstva u Srbiji bi trebalo da se razmišlja o izvesnom otvaranju izbornih lista i o uvođenju nekog vida preferencijalnog glasanja. Videli smo da ovakav vid glasanja ne menja bitno stvari,⁸¹ ali je dobro da građani imaju i takvu institucionalnu mogućnost. Tako se postiže, ipak, bar mogućnost da birači i parlamentarci budu povezaniji, odnosno da birači „nagrade” parlamentarca koji je prema njihovom mišljenju svoju funkciju vršio odgovorno. To je jedan od prvih koraka, a oni su često i najteži.

⁸⁰ Petrov (bel. 15), s. 774.

⁸¹ Pejić (bel. 26), s. 82.