



Сажетак: Уставом Србије од 2006. промењена је природа посланичког мандата увођењем специфичног облика мандата, условљеног лојалношћу посланика странци на чијој изборној листи је изабран. Међутим, оваква Уставом утврђена везаност посланичког мандата димензионирана је начелима Устава, посебно оним о народној суверености и политичком представништву грађана. Везаност посланичког мандата за странке, према слову уставне норме, не може се односити и на изборне коалиције, будући да одредба члана 102 став 2 Устава изричитим помињањем "само" политичке странке, а не и коалиције, искључује могућност санкционисања посланика у виду престанка мандата због отказивање његове лојалности, односно лојалности његове странке, коалицији. Полазећи од тога да се новим уставним решењем даје превелика уставна моћ политичким странкама на штету уставних начела суверености и политичког представништва грађана, а имајући у виду да уставне промене у смеру утврђивања принципа слободног мандата, сагласно европској пракси, у овом тренутку не делују реално, у предстојећем усклађивању законодавства са новим уставом потребно је заложити се за што рестриктивнију конкретизацију услова партијске контроле посланичких мандата, као и законско уређивање поступка правне заштите у овој области.

Кључне речи: сувереност грађана, посланички мандат, партијски мандат, слободни мандат, политичко представништво, представничка демократија, политичка странка, коалиција, Устав Србије.

Недавни избори у Србији, више него било који ранији, потврдили су Дивержеову (Maurice Duverger) сликовиту констатацију о "изборним механизмима" као "чудноватим стварчицама" кој е су "истовремено ... и камере и пројектори", јер "о ни региструју слике које су делимично сами створили". [\(1\)](#) С проведени у условима политичке нестабилности и подељености нашег друштва, ови избори поново су отворили једно значајно политичко, али истовремено par
excellence у
ставноправно питање. То је питање природе посланичког мандата стеченог на изборима, као и природе мандата стеченог предизборним коалиционим наступом више политичких странака на изборима .

На први поглед, јасно је већ зашто се овом питању посвећује тако значајна пажња у круговима научне, стручне и политичке јавности. Са једне стране, практично напустивши принцип слободног мандата, нови Устав Србије од 2006. године суштински се приклонио специфичном концепту неслободног, партијски "везаног" мандата, што је поново оживело старе-нове дилеме о народном посланику као представнику бирача и (не)примереном јачању формалне улоге политичких партија у обликовању изборне воље грађана на уставном нивоу. То је "подгрејало" и дилеме о остваривању уставних принципа суверености и политичког представништва грађана у новом уставном амбијенту. Са друге стране, легитимни и демократски избори, не само формално, елемент су, мерило и потврда демократског политичког представништва, а ово услов легитимне и стабилне представничке власти. А сасвим је извесно да "свака стабилна власт не мора да буде добра власт, али је мало вероватно да у условима политичке нестабилности власт може да буде добра". [\(2\)](#)

Често цитирана, оспоравана и брањена, одредба члана 102 став 2 Устава Републике Србије од 2006. године гласи: "Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика". При томе, познато је да се та "слобода" посланика у смислу уставне норме у пракси реализује путем тзв. бланко оставки које посланици потписују одмах приликом кандидовања, чиме се политички и морално унапред (!) обавезују да ће остати лојални политичкој партији на чијој листи ће тек бити изабрани, мада у теорији уставног права постоје озбиљне резерве у том погледу. [\(3\)](#) Познато је, такође, да се приликом доношења новог устава, уставотворац водио поучен негативним искуствима у парламентарној пракси са злоупотребама тзв. класичног слободног мандата посланика под Уставом од 1990. године, због учесталих отказивања политичке лојалности посланика странкама или коалицијама на чијим изборним листама су били изабрани. Наиме, концепт слободног посланичког мандата посебно је афирмисан Одлуком Уставног суда Републике Србије којом је била утврђена неуставност законског основа губљења мандата народног посланика због престанка његовог чланства у политичкој странци или коалицији на чијој изборној листи је изабран. [\(4\)](#)

[\(5\)](#)
Таква ситуација била је предвиђена у члану 88 став 1 тачка 1 и даље важећег закона о избору народних посланика.

[\(5\)](#)

Приликом новог уставног опредељивања карактера посланичког мандата, уставотворац је, такође, имао у виду "двоструку природу" савременог политичког представништва, као представништва грађана и представништва политичких партија, и с тим у вези, чини се да је желео да помири две супротне тенденције својствене таквој природи представничке демократије – традиционални принцип слободног мандата посланика као представника бирача који се опредељује и гласа по сопственом уверењу и не може

бити опозван, и реалност савремене демократије да посланик стиче мандат путем избора не само на основу сагласности и поверења бирача, него и на основу верности партији која га је кандидовала и захваљујући чијем политичком програму је листа добила поверење бирача на изборима. (6) Устав је, међутим, отишао и корак даље, дајући превелику уставну моћ политичким партијама, на штету слободног мандата посланика, чиме је овај у нашем уставном систему у извесном смислу и формално проглашен за "уставноправни фосил" (7).

Полазећи од технике кандидовања и избора путем страначких листа и тежећи да обезбеди већу стабилност мандата народних посланика у односу на странке, Устав од 2006. године чини корак у супротном смеру у односу на наведену одлуку Уставног суда, при чему мандат посланика и формално везује за политичку странку, на штету његове слободе. Тиме је Устав, додуше помињући словом уставне норме да је посланик "слободан...", суштински напустио концепт слободног мандата, конституишући "страначки", односно "императивно-страначки мандат", својеврсни "флексибилни, односно променљиви делегатски мандат". (8) О овом новом уставном решењу свој став је приликом разматрања новог устава Србије изнела и Венецијанска комисија за демократију путем права Савета Европе, оцењујући овакво решење као "намеру да се посланик веже за странку по свим питањима и увек...", што је "озбиљно кршење слободе посланика на изражавање својих погледа...", супротно принципу слободног мандата у европској пракси. (9) Са друге стране, истина, опште је прихваћено да су у политичкој стварности савремене представничке демократије политичке партије преузеле кључну, готово пресудну улогу у обликовању изборне воље грађана, чиме је утицај партија на посланике постао неминован, али се отуда у теорији уставног права наметнуло питање "... до које мере је он уставноправно дозвољен ... Кључно питање је, дакле, какав је садржај и где су границе правно дозвољене партијске или фракцијске принуде према посланику?" (10)

Отуда се, тим пре, као значајно поставља питање уставних граница партијске контроле мандата у контексту новог уставног решења.

Уставом Републике Србије утврђена "везаност" посланичког мандата за политичке странке димензионирана је самим начелима Устава: чланом 1 којим је утврђено да је Република Србија држава заснована, поред осталог, на европским принципима и вредностима; чланом 2 који утврђује да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника и да ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана; као и чланом 5 став 4 по којем политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. Овде треба имати у виду и принцип забране дискриминације, утврђен у члану 21 став 3 Устава, по коме је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, поред

осталог, и по основу политичког или другог уверења. Тиме су Уставом ипак постављене границе тзв. партијског мандата.

Будући да је нови устав "на мала врата" увео могућност "располагања" мандатима посланика од стране политичких странака, поставља се и питање да ли то аналогно важи и за изборне коалиције више странака, односно да ли и коалиције као такве могу "располагати" мандатима посланика у случајевима отказивања њихове лојалности, односно лојалности њихове партије изборној коалицији. Чини се, међутим, да у том погледу уставна норма упућује на другачији закључак, да се могућност "располагања" посланичким мандатима односи само на политичке странке, а не и на саме изборне коалиције као такве. Јер и ту су, опет, странке чланице коалиције, према слову уставне норме, "господари" посланичког мандата. Како још увек законски нису регулисани "услови одређени законом" који се помињу у наведеној уставној одредби, јер није извршено усклађивање законодавства са новим уставом, то уставна одредба члана 102 став 2 помињањем *explicite* само политичке странке, а не и коалиције, уставноправно, практично искључује могућност санкционисања посланика у виду престанка мандата због отказивања лојалности изборној коалицији. А питање је, такође, и да ли би, са становишта Устава, евентуално законско "проширивање" уставне норме у том смеру било могуће, односно да ли би то значило неуставно "дописивање" Устава законом? Овако, по нашем мишљењу, постојеће уставно решење не би се могло применити на ситуацију отказивања лојалности посланика, односно његове партије изборној коалицији, јер се оно односи само на ситуацију када посланик отказује лојалност партији која га је кандидовала на изборима. Наиме, удружујући се у коалицију, регистрована политичка странка у принципу не губи правни субјективитет, нити својство субјекта политичког деловања у смислу Устава, док изборна коалиција, истина, у одређеним случајевима може да стекне правни субјективитет, али само ако је, поред политичких странака чланица коалиције, као таква уписана у регистар политичких организација, у складу са Законом о политичким организацијама

[\(11\)](#)

. Са друге стране, кандидат за посланика партије која се удружује у коалицију, не постаје и сам персонално члан коалиције, већ је то само партија која ступа у коалицију, при чему он сам постаје кандидат коалиције на изборима претходним номиновањем од стране своје политичке странке која улази у предизборни савез, па је уставноправно логично да је само она и власна да га лиши мандата у случајевима одређеним законом. Овде је, међутим, по нашем мишљењу, очигледна категоријална разлика између законског појма политичке организације и уставног одређења политичке странке, која, у погледу природе посланичког мандата у коалицији, ствара "Гордијев чвор" који би требало разрешити усклађивањем законодавства са новим уставом. Но, остаје утисак да је уставна норма, као приоритетна, у том погледу ипак недвосмислена. Јер да је уставотворац хтео да предвиди и могућност санкционисања посланика у виду превременог престанка мандата и због нелојалности изборној коалицији, дакле не само политичкој странци, онда би у Уставу, у члану 102 став 2

in fine

стајало: "... на располагање политичкој странци,

односно коалицији
на чији предлог је изабран за народног посланика”.

Иако у овом тренутку промена уставних решења у смеру доследног утврђивања слободног посланичког мандата не делује извесно, имајући у виду заједнички интерес који у оваквом уставном решењу обједињује све парламентарне политичке странке у данашњој Србији, предстојеће усклађивање изборног законодавства са новим уставом, али и доношење парламентарног закона у складу са новим уставом [\(12\)](#), којим би требало да буде конкретније уређен правни положај народних посланика, прилика је да се уставно решење о партијски “везаном” мандату опет размотри и ублажи конкретизацијом и рестриктивним прописивањем “услова одређених законом” поменутих у уставној норми. Тиме се може предупредити ширење и арбитрарна политичка примена овог партократског уставног “оружја” у рукама партија, са озбиљним последицама по остваривање уставних принципа суверености и политичког представништва грађана. По свој прилици, било би нужно јасније постављање “партијског” мандата у конституционалне оквири деловања политичких странака у функцији остваривања суверености, политичког представништва грађана и привржености европским принципима и вредностима у које спада и слободни мандат посланика. Уставно решење о мандату, истина, легализује “уплив” странака у вршење и престанак посланичког мандата, али уставни оквир, и у њему посебно, уставна начела на врху, пружају темељни оријентир за законску реформу у смеру јачања слободног мандата посланика у односу на политичке партије, уз посебно конкретно нормативно уређивање поступка правне заштите у овој области. Како ће се, са друге стране, у пракси афирмисати надлежности Уставног суда Србије да одлучује “о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова”, али и о уставним жалбама “против појединачних аката и радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту”

[\(13\)](#)

, остаје да се види. У сваком случају, нужност законске реформе у постојећим неусклађеностима и правним празнинама у смеру слободног мандата посланика делује неспорно како би прокламована врховна начела уставне државе стварније заживела, како би се дух уставности, парламентаризма и плурализма више осећао у нашем политичком и правном животу.

Циљ партијски контролисаног посланичког мандата јесте у дисциплиновању посланика ограничавањем могућности њихових постизборних “пребега” и непринципијелних коалирања мимо политичког програма захваљујући коме је листа добила поверење бирача, али истовремено, циљ оваквог уставног решења требало би интерпретирати у интересу народне суверености, воље бирача и њиховог изборног права. А свака изборна коалиција за себе, са становишта политичке вештине, зна да јој је, мерено

степеном политичке исплативости, препоручљивији дијалог и заједничко деловање на темељу програма за који је добила поверење бирача на изборима. У погледу другачијег регулисања питања везаности посланичког мандата у интерним коалиционим споразумима политичких странака, таква политичка могућност постоји, али треба имати у виду да ли су та решења сагласна врховним начелима уставности, народне суверености и политичког представништва грађана. Треба водити рачуна да се "уставни" циљ партијски контролисаног посланичког мандата у интересу воље бирача не претвори у своју супротност, у пуко средство страначког вођства за "неуставни" циљ слепог партијског мандата супротно вољи бирача. У овом другом случају, уставна одредба о "страначком" мандату, у рукама моћних политичких партија, посебно у нашем друштвено-политичком миљеу, прети да разори основе ионако крхке и младе парламентарне демократије у Србији, она својом ригидном формулом и циничном дикцијом води бирократском конзервирању и гушењу полифоније политичког и парламентарног живота, затирању плурализма и плуралистичког мишљења, што је у самој бити парламентаризма и представничке демократије. Мада, напоследку, подсећамо и на речи једног од теоријских утемељивача представничке демократије Џона Стјуарта Мила да је питање карактера и судбине мандата народних представника увек у историји било мање питање права, а више "уставног морала", односно "етике представничке владе" [\(14\)](#).

Nenad Vukovic

Constitutional borders of "party" parliamentary term

- Summary -

The new Constitution of Serbia from 2006. changed the nature of parliamentary term to issue the specific form of parliamentary term which is brought about loyalty political parties whose electoral lists representatives is elected. This constitutional link of parliamentary term with political parties is limited by constitutional principles national sovereignty and political representation of citizens. In electoral coalitions, constitutional solution explicitly mentions only political parties, not coalitions, and that solution disconnects sanctions on representatives, because of their disloyalty in the direction of coalition. New constitutional solution gives very big power in political parties to the detriment of principles of national sovereignty and political representation of citizens. Constitutional reforms in the direction of self-determined parliamentary term in agreed with european practice in this moment is not real. In this meaning, coordination of legislature in the direction of the new constitution and restrictive legal regulation about conditions of party control of parliamentary term and procedures of lawful

protection in this field are necessary.

(Аутор је саветник у Министарству правде Републике Србије, дипломирани правник и постдипломац уставног права на Правном факултету Универзитета у Београду.)

Фусноте:

1. Maurice Duverger, "What is the Best Electoral System" u A. Lijphart – B. Grofman, Choosing an Electoral Systems: Issues and Alternatives and their Political Consequences, New York 1984, p. 34.

2. Дитер Нолен – Маријана Касаповић, Изборни системи источне Европе, Београд 1997, стр. 23.

3. У том смислу, у науци уставног права истиче се да се оваквим уставним решењем "... пружа гаранција бланко оставци која је сасвим неодржив институт, како у приватноправним, тако и у јавноправним односима. Основни правни принцип је да изјава о оставци одговара слободној вољи посланика... Како је тешко доказати мане воље у овом случају, бланко оставка изазива у пракси исте правне последице као и оставка поднета слободном вољом носиоца функције." А "природа народног представништва и принцип слободног мандата ... не допуштају да вршење јавне службе буде предмет правног посла." Тако, Ирена Пејић, "Концепт народног представништва и контроверзе о парламентарном мандату у српском уставу", Нова српска политичка мисао, www.nspm.org.yu.

4. Уставни суд је, држећи се класичног схватања слободног мандата, стао на становиште да се увођењем овог основа превременог престанка мандата народних посланика "... на посредан начин мења Уставом опредељена природа посланичког мандата и фактички уводи прикривени императивни мандат посланика, али не у односу на оне које по Уставу посланик представља – који су га изабрали ... већ у односу на политичку странку, односно коалицију на чијој је листи кандидован за народног посланика." Отуда, по оцени Уставног суда, у случају разлаза са политичком странком, односно коалицијом која га је кандидовала народни посланик "може имати политичку и моралну обавезу да врати мандат, али правна обавеза није Уставом конституисана".

Одлука Уставног суда РС

, "СГ РС", бр. 57/2003. Детаљније о аргументима у прилог овом схватању и дилемама у вези са њим Боса Ненадић – Милан Влатковић, "Престанак мандата народног посланика због престанка чланства у политичкој странци или коалицији на чијој је изборној листи изабран",

Гласник Адвокатске коморе Војводине
, бр. 3/2003, стр. 75–90.

5. "СГ РС", бр. 35/2000, 57/2003, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005 и 85/2005.

6. О народном представнику као "депутату интереса једне нације као целине", али и "амбасадору супротстављених, непријатељских интереса партија", посебно језгровито пише у класичној литератури Карл Фридрих. У том смислу, о двострукој природи представништва видети капитално дело Карла Ј. Фридриха, Конституционална демократија – теорија и пракса у Европи и Америци (превод П. Јовановић и С. Милошевић), Подгорица 2005, стр. 235–239. О реалним диметима слободног мандата у савременој демократији видети нпр. Димитрије Продановић,

Императивни и слободни мандат чланова представничких тела
, Сарајево 1979, стр. 5–8, 29–31 и 77–99; Филип Лово,
Велике савремене демократије,

Сремски Карловци – Нови Сад, 1999, посебно стр. 50. и 69. О искуствима и проблемима у новијој пракси слободног мандата код нас видети нпр. Златија Ђукић-Вељовић – Ненад Вуковић, "Уставноправна заштита изборног права – са посебним освртом на заштиту посланичког мандата",

Архив за правне и друштвене науке

, бр. 3–4/2006 (јубиларни број), посебно стр. 1379–1385; Ирена Пејић, "Уставни принцип слободног посланичког мандата",

Архив за правне и друштвене науке

, бр. 4/2000, стр. 485–499; Милан Јовановић, "Слободни мандат – уставноправни фосил",

Српска политичка мисао
, бр. 1–2/2005.

7. Милан Матић је о суштини слободног мандата у савременој демократији још у другој половини 20. века писао, али у једном другом, политиколошком смислу, да је "... концепт слободног мандата анахронизам, ма колико да је формално (уставом) признат". Милан Матић, Политичко представљање, Београд 1974, стр. 134.

8. Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције , Београд 2008, стр. 245–246; Милан Јовановић, “Од слободног мандата ка променљивом делегату”, Нова српска политичка мисао , www.nspm.org.yu

9. Мишљење бр. 405/2006 ЦДЛ-АД (2007)004 Европске комисије за демократију путем права Савета Европе (Венецијанска комисија) , www.nspm.org.yu.

Од устава европских држава, у погледу гарантовања слободног посланичког мандата, најизричитији је Устав Француске (1958), који утврђује да је сваки императивни мандат ништав (члан 27), али о остали мање-више изричито гарантују слободни мандат. Тако нпр. Члан 56 став 1 Устава Аустрије, члан 161 ст. 1 и 2 Устава Швајцарске, члан 67 Устава Италије, члан 67 став 2 Устава Шпаније, члан 38 Основног закона Савезне Републике Немачке, члан 96 Устава Норвешке, члан 56 Устава Данске итд. Шире о томе Маријана Пајванчић, Парламентарно право , Београд 2005, стр. 61–64.

10. Драган Стојановић, “О уставности одредаба члана 88 став 1 тач. 1 и 9 Закона о избору народних посланика”, Гласник Адвокатске коморе Војводине , бр. 3/2003, стр. 93.

11. Закон о политичким организацијама (“СГ СРС”, бр. 37/90 и “СГ РС”, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005). Политичка организација, у смислу овог закона, самостална је и добровољна организација грађана (странка, партија, удружење, савез, покрет или друга организација), образована ради остваривања политичких циљева (члан 2). Уписом у регистар, политичка организација стиче својство правног лица (члан 7 став 2).

12. Обавезу доношења Закона о Народној скупштини утврдио је Устав у члану 110.

13. Члан 167 став 2 тачка 5 и члан 170 Устава Републике Србије од 2006. Уставна жалба је потпуно нови институт у уставном систему Србије, док је надлежност Уставног суда у изборним споровима била предвиђена и у Уставу од 1990 (члан 125 став 1 тачка 7), као надлежност у “изборним споровима који нису у надлежности судова или других државних органа”, али је у пракси остала потпуно неафирмисана, због става Уставног

суда којим је она сведена само на заштиту изборног, односно бирачког права грађана у току изборног поступка, а не и у постизборном периоду, чиме је искључена заштита стеченог мандата посланика због његовог престанка пре истека времена на које су изабрани. Шире о томе видети Златија Ђукић-Вељовић – Ненад Вуковић, “Уставноправна заштита изборног права – са посебним освртом на заштиту посланичког мандата”, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4/2006 (јубиларни број), стр. 1388–1398; Боса Ненадић, “Изборни спорови у надлежности Уставног суда Србије”, зборник Уставно питање у Србији, Ниш 2004, стр. 267–291.

14. Џон Стјуарт Мил, О представничкој влади, Београд 1876, стр. 197.