

*Нова српска политичка мисао*  
Vol. XX (2012), no. 1–2, стр. 179–203  
УДК: 342.534  
Оригинални научни рад  
Примљен: 30. 6. 2012.

**Владимир Ђурић**

Институт за упоредно право  
Београд

## **ДИЛЕМЕ СЛОБОДНОГ МАНДАТА: ИЗМЕЂУ ВОЉЕ НАРОДА И ВЛАСТИ СТРАНАКА**

**Сажетак:** *Овај рад разматра дилеме око слободног мандата. Иако је слободан мандат камен штампац демократској конституционализма, његов „сашав“ се мења због утицаја политичких странака и изборних система. У мноштвима државама донесене су одредбе промене парламентарне припадности и одступања од страначке политичке у парламенту. Предмету 102. ст. 2. Устава Републике Србије, посланик је, под условима утврђеним законом, слободан да неопозиво стави свој мандат на распоредање политичкој странци на чији је предлог изабран. Аутор посебно истражује у којој се мери та одредба Устава може користити као коректив слободног мандата, али и бити у складу са њим.*

Кључне речи: *сувереносит, слободан мандат, посланик, устав.*

У модерној демократији, која је представничка и полунепосредна, једно од суштинских питања политичког и уставнopravnog система јесте однос између народа, то јест грађана и њихових представника. Савремена демократија неодвојива је од постојања и деловања политичких странака. Будући да је у многим уставнopravnim системима политички плурализам услов и јемство демократије, положај посланика као народног представника и садржина његове функције може се сагледати и са становишта односа између посланика и политичке странке којој припада и чији је кандидат на изборима био, што неминовно, надаље, отвара питање има ли тај однос утицаја и на однос између грађана и њихових представника. Као што се у теорији парламентарног права јасно уочава, проблем је развијен око питања да ли је мандат слободан у свом извornom облику, или трпи извесне корекције у савременој држави, у којој доминирају

политичке партије?<sup>1</sup> Да ли су икакве корекције слободног мандата потребне, шта би био њихов циљ и правни основ, те којим правним актима и с којом важношћу би могле да се успоставе – само су неке од дилема око слободног мандата, на које ће овај рад покушати да укаже, што ћемо сагледати и кроз призму позитивноправних решења и теоријскоправне расправе о парламентарном мандату у Републици Србији. Претходна питања у таквом разматрању јесу шта је мандат и каква је његова правна природа. Са сетом се треба сложити с речима једног конституционалисте да спорно питање шта је слободан мандат као да указује на то да је, заједно с политичарима, судбина уставних правника да понављају лекције о правној природи мандата, које су требало да буду савладане пре више од једног века.<sup>2</sup>

### Природа посланичког мандата

Модерна уставна држава заснована је на народној суверености и владавини права. Народ, као носилац суверености коју не може да врши непосредно, или бар то не може стално да чини, посредством избора одређује своје представнике, који у његово име врше државну власт. Избори су, у том смислу, основ конституисања модерне представничке владе, као једног облика спровођења у живот народне суверености, али и механизам обезбеђивања легитимитета власти, па тиме и демократског политичког поретка. Да би власт била истински легитимна, то јест да би избори били демократски, бирачко право треба да буде опште и једнако. На изборима се, без ограничења, а често и уз помоћ разних корективних механизама, мора обезбедити учешће представника различитих сегмената друштва, а сам систем спровођења избора и утврђивања њихових резултата треба да буде правичан, без ограничења и недемократских примеса. Суштински значај за демократски карактер избора има слободно изјашњавање грађана, а њега нема без институционализоване опозиције, слободних медија, изостанка притисака на бираче и могућности правне заштите бирачког права.

Изабрани представници народа добијају мандат. Посланички мандат је однос између грађана бирача и њихових представника. Однос између посланика и грађана важан је сегмент саме посланичке функције и опредељује њен карактер и садржину. Правно посматрано, везе између посланика и грађана могу да буду уобличене у оквиру везаног и слободног мандата. У суштини, питање карактера и садржине посланичког мандата зависи од поимања категорије носиоца суверености. Уколико је носилац суверености народ, схваћен као колективни носилац, то јест као садашња генерација која обликује општу вољу – утолико су његови представници само

<sup>1</sup> И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш 2011, стр. 61

<sup>2</sup> В. Петров, „Слободни мандат посланика и одговорност“, *Правни живот* бр. 12/2011. стр. 768

његови „комисионари“, дужни да ту вољу поштују, да по њој неизоставно поступају, пратећи упутства, налоге и инструкције оних што су их изабрали.<sup>3</sup> Такав однос између народа и његових представника основ је везаног, императивног мандата, који претпоставља формализовану правну везу између изабраних представника и бирача путем института опозива. Наime, ако не следе императивне налоге, представници народа могу да буду опозвани у било ком тренутку.<sup>4</sup> Творцем теорије о народној суверености сматра се Ж. Ж. Русо,<sup>5</sup> а та теорија исходиште је учења о императивном посланичком мандату. Према Русоу, сваки члан државне заједнице има део суверене власти, што значи да је њен носилац, тако да се између посланика и бирача што су га изабрали успоставља однос који поприма карактер грађанскоправног односа из приватног права. Разлика је једино у томе што се број манданата повећава, али се тиме не мења природа уговора, па су бирачи, примењујући на мандат својих представника правила која важе за мандат заступника у приватном праву, у систему императивног мандата у положају да дају упутства за рад тих представника, а они су, затим, дужни да их се придржавају.<sup>6</sup> Историјски посматрано, императивни мандат је старији, а своју примену имао је и у низу социјалистичких земаља. Поједини знаменити правни теоретичари, попут Келзена, стајали су на становишту да је императивни мандат, под условом да је бирачко тело демократски организовано, демократска установа која служи томе да деплатност сваког члана парламента одражава вољу његових бирача.<sup>7</sup>

Уколико се као носилац суверености одреди нација схваћена апстрактно, као уопштени појам, трансцендентални ентитет, збир прошлих, садашњих и будућих генерација, утолико је јасно да њени представници не могу бити везани било каквим налогозима бирача.<sup>8</sup> Однос између бирача и изабраних представника није однос приватноправног карактера, дакле пуномоћја између властодавца и пуномоћника, већ је посреди однос заступништва, у смислу јавноправног односа.<sup>9</sup> Будући да је нација трансцендентални ентитет, не може непосредно да врши нити да изражава сувереност чији је носилац, тако да је вршење суверености управо садржана мандата који нација даје посланику. Представник, као вршилац суверености, мора бити слободан, што подразумева и слободу у тумачењу воље суверена.<sup>10</sup> Такво схватање основ је слободног мандата. Субординација

<sup>3</sup> П. Николић, *Уставно право*, Београд 1994. стр. 209; Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995. стр. 299; M. V. Hulst, *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, 2000. р. 6–10.

<sup>4</sup> И. Пејић, н. д. стр. 63

<sup>5</sup> Ж. Ж. Русо, *Друштвени уговор*, Београд 1993, стр. 25, 28, 69, 74, 75, 95. итд.

<sup>6</sup> М. Јовановић, „Слободни мандат – уставноправни фосил?“ *Српска политичка мисао*, бр. 1–2/2005. стр. 55

<sup>7</sup> Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, 1951. стр. 279

<sup>8</sup> П. Николић, н. м., Р. Марковић, н. м., M. V. Hulst, н. м.

<sup>9</sup> И. Пејић, н. д. стр. 65

<sup>10</sup> В. Петров, н. д. стр. 769

изражених воља није својствена природи таквог мандата, нити овај однос захтева изричиту сагласност воље изабраног и његових бирача. Слободни парламентарни мандат лишен је елемената уговорног односа и за последицу нема обавезу изабраног представника да буде веран инструкцијама датим од стране бирача, нити да подноси извештај бирачком телу, или да сноси политичку одговорност за говор, изјаве, гласање и друге радње предузете у оквиру вршења парламентарног мандата. Тако је основна карактеристика слободног парламентарног мандата то да бирачи немају могућност опозива изабраних представника.<sup>11</sup> Слободан мандат штити најважнија права посланика – слободу говора и одлучивања у парламенту, али и аутономију, то јест независан положај парламента.<sup>12</sup> Такав представнички мандат, изричito гарантован у низу устава, сматра се окосницом демократског конституционализма, а неки устави (нпр. француски) изричito прокламују ништавост императивног мандата, или предвиђају да парламентарци нису везани било каквим императивним мандатом (нпр. Устав Шпаније).

Историјски посматрано, императивни мандат претрпео је велики удаџац после пада Берлинског зида, што, на први поглед, може да води за кључку како је његово напуштање последица демократизације у бившим социјалистичким државама. Међутим, како се то исправно запажа, слободни парламентарни мандат, сам по себи, није довољна гаранција демократског функционисања парламентарног система, и у многим случајевима склоност ка слободном представничком мандату мање је мотивисана идеолошким, а више прагматичким разлогима, нарочито у хетерогеним друштвима, где императивни мандат доводи до повећања поларизације, док се слободни мандат чини подеснијим за компромис и проналажење консензуса.<sup>13</sup>

Како се у домаћој уставнoprавној теорији гледа на питање опредељивања у корист императивног или слободног мандата? Већина домаћих аутора стоји на становишту да слободни мандат представља једно од начела представничке демократије, то јест да се може сматрати важним уставним принципом парламентаризма.<sup>14</sup> Међутим, иако се слободни мандат сматра важним сегментом демократског конституционализма, чињеница да у многим државама света грађани сувереност не врше само преко својих слободно изабраних представника већ и непосредно – води схватању да у представничкој систему, као једном облику остваривања демократије, грађани не могу да буду сведени само на бираче који своје представнике бирају сваке четврте или пете године, нити се могу претворити у оне који свакодневно учествују у одлучивању у целокупном

<sup>11</sup> И. Пејић, н. м.

<sup>12</sup> М. Пајванић, *Парламентарно право*, Београд 2008. стр. 61

<sup>13</sup> М. В. Hulst, н. д. р. 11

<sup>14</sup> Б. Ненадић, „О парламентарном мандату: пример Републике Србије“, *Анали Правној факултета у Београду*, 1/2008. стр. 6

процесу вршења власти, већ морају бити више него бирачи, а мање него свакодневни активни учесници у процесу вршења власти.<sup>15</sup> Такво резоновање води закључку да ће истински представнички систем дати праве ефекте и обезбедити ефикасно вршење власти ако грађани, поред права да бирају своје представнике, имају и утицај на њих у остваривању глобалне политике, што практично значи опредељење за мандат који је по свом карактеру и својој садржини негде између слободног и императивног.<sup>16</sup> Међутим, истиче се и да развој и јачање улоге политичких странака утичу на напуштање теорије слободног односно императивног мандата у њиховом чистом виду,<sup>17</sup> као и да ниједан тип мандата, разуме се, схваћен у чистом виду, не одговара савременој политичкој реалности, где заправо партије, а не бирачи, у својим рукама држе мандате.<sup>18</sup> Саглашавајући се са ставом према коме традиционално схватање императивног и слободног мандата добија ново тумачење у савременој држави партија,<sup>19</sup> пажњу треба усмерити ка питању како је до тога дошло и какво је ново схватање мандата, то јест у чему се састоји савремени мандат.

### Политичке странке, избори, систем власти и посланички мандат

Политичке странке имају огроман утицај на политички живот и политичко представљање. Оне су кључни чинилац организованог политичког живота, обучавају и обавештавају бираче, из мноштва различитих политичких мишљења кристалишу идеолошки различите политичке програме, доминирају у предлагању кандидата које најпре одабирају, а затим их и дисциплинују. Отуда и не чуди што се у неким уставима изричito проглашава да је политички плурализам услов и јемство демократије. Развој и јачање улоге политичких странака у политичком животу, нарочито почев од средине 19. века, имали су утицај на поимање посланичког мандата, и дошли су до изражaja у институционалним решењима која тангирају карактер и садржину посланичког мандата на најмање два повезана начина: у светлу одабира кандидата у изборном процесу који донекле зависи и од врсте избора, али и након избора, с обзиром на разне аспекте односа између посланика и страначког организовања у парламенту, укључујући и дисциплиновање посланика.

Правна природа политичке странке је двострука: она је, с једне стране, удружење грађана, тј. уједињење људи чврсто организованих и правно повезаних ради извршавања заједничког политичког циља, а с друге стране, политичка странка је државни орган, с обзиром на њено својство

<sup>15</sup> П. Николић, н. д. стр. 211

<sup>16</sup> исто, н. м.

<sup>17</sup> П. Николић, н. д. стр. 211

<sup>18</sup> М. Матић, М. Подунавац, *Политички систем*, 1997. стр. 324

<sup>19</sup> И. Пејић, н. д. стр. 68

организоване групе бирача који учествују на изборима и с обзиром на својство парламентарне групе.<sup>20</sup> Постоје и схватања према којима је парламентарна група политичка репрезентација партије у парламенту.<sup>21</sup> Парламентарна група јесте категорија парламентарног пословника, а у неким државама и устава којој се додељују различите функције у вези с радом парламента, тако да је рад парламента увек велико условљен постојањем и добрым функционисањем парламентарних група. Узгрев, мишљења о правној природи парламентарних група су подељена, а разлике настају на питању да ли је посланичка група део парламентарне структуре, или само облик деловања политичких странака које имају своје посланике у парламенту, што може да буде од значаја за врсту акта којим се правно уређује њихов статус и овлашћења.<sup>22</sup> Додајмо томе и поједина питања односа између посланика и парламентарне групе којој припада, што свакако, може да буде од значаја и за питања парламентарног мандата.

Врста изборног система одређује се изборним законодавством. Начелно посматрано, тип изборног система за који се законодавац определи не може утицати на карактер мандата који је уставом утврђен, поред осталог и због тога што би то довело до неједнаког уставноправног положаја посланика. Ипак, у теорији је истакнуто да својство странке као државног органа нарочито долази до изражaja у изборном систему сразмерног представништва приликом гласања по везаним листама, у том смислу што се на њима не могу променити ни имена ни редослед кандидата по листама које су предложиле политичке странке.<sup>23</sup> Разуме се да тада, више него код већинског персонализованог система, долази до изражaja наглашенија улога странке у освајању посланичког мандата, а самим тим и утицај који странка може да има на посланика. Могућност странке да кандидате са листе разним постизборним махинацијама уклони из посланичког састава (нпр. у случају да први кандидати поднесу оставку, или избором на функције неспојиве с посланичким мандатом), изигравајући на тај начин вољу грађана, подстакла је неке теоретичаре да утврде да је реч о мешавњу трећег у мандатни однос представник – бирач, чиме политичке странке „постају нека врста мандатара“ и супституишу бирачко тело у кључној фази изборног процеса – при расподели мандата.<sup>24</sup> Треба уочити да је у таквим случајевима реч о изигравању воље грађана у погледу персоналних аспекта гласања. Наиме, може се стати на становиште да се бирачи, дајући глас везаној листи, саглашавају с персоналном структуром листе и да јој дају глас управо имајући у виду кандидате који су на њој. Како би

---

<sup>20</sup> Р. Марковић, н. д. стр. 309

<sup>21</sup> Д. Стојановић, *Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије*, Ниш, 1999. стр. 184

<sup>22</sup> М. Пајванчић, *Установно право, установне институције*, Нови Сад, 2005. стр. 232

<sup>23</sup> Р. Марковић, н. м.

<sup>24</sup> М. Јовановић, н. д. стр. 60

Сартори рекао, избори утврђују ко ће да влада, а много мање се односе на садржину владавине.<sup>25</sup>

С друге стране, у околностима када, с обзиром на улогу политичких странака у савременој држави, страначки представници, по правилу, постају кандидати странке и као такви се за њу везују, бирачи се у принципу опредељују (гласају) за странку и њен програм, а мање за личност кандидата.<sup>26</sup> Неспорно је да се у систему сразмерног представништва, нарочито у великим изборним јединицама у којима странке истичу листе с великим бројем кандидата, приликом гласања, грађани много више опредељују за одређену политику него што у виду имају одређени персонални састав листе. У тој равни посматрано, изигравање воље грађана може да буде изражено у погледу идеолошко-програмских аспеката гласања, нарочито у случајевима иступања посланика супротно идеолошко-политичкој оријентацији странке чији су кандидати били и на чијој су листи изабрани, као и у случајевима промене партијске припадности чланова парламента изабраних на једној партијској листи. А то важи нарочито у случају кад посланици иступе из странке на чијој су листи били кандидати и пређу у политичку партију чија листа на изборима није освојила потребан број гласова за улазак у парламент, што се у теорији квалификује као потпуно спорно и несагласно демократији.<sup>27</sup> Дакле, до злоупотребе, заправо изигравања изборног процеса, може да дође и онда када народни представник који је добио мандат одступи од политичког програма своје странке, који је на изборима заступао као њен кандидат и за који је добио народно поверење, чиме се заправо одступа од народне воље, а власт отужује од грађана. Будући да је у парламентарном систему власти суштинска улога политичких странака да формирају владу, такво одступање је посебно осетљиво у погледу формирања извршне власти у парламентарном систему, у којем влада, да би била изабрана, мора да добије већину у парламенту, али тек пошто парламенту предочи не само свој састав, већ и свој програм, према којем ће водити политику и управљати државом.

Ако се изложено продуби, може се закључити да избори и политичке партије, нарочито у парламентарном систему власти, могу да имају и неизбежно имају утицај на представнички мандат. Због тога, с једне стране, представнички мандат мора задржати елементе слободног мандата, јер се на тај начин штити независност и достојанство посланика и парламента, те обезбеђује очување демократског политичког поретка. Посланик, наиме, и поред свег утицаја странака, није страначки представник, док, с друге стране, управо зарад очувања демократског политичког поретка и суверености народа чију политичку вољу добрым делом обликују политичке странке, треба предвидети извесне инструменте којима се спречава

---

<sup>25</sup> Ђ. Сартори, *Демократија: шта је то?*, Подгорица 2001, стр. 125

<sup>26</sup> П. Николић, н. д. стр. 211

<sup>27</sup> Б. Милосављевић, „Теорија политичког представништва и посланички мандат“, *Право и политика* бр. 1/2011. Нови Сад, 2011, стр. 22

отуђење посланика од бирача. Отуда и слободан представнички мандат мора бити у вези са политичким плурализмом, нарочито у парламентарном систему, па се суштински проблем налази у томе да се пронађе правни оквир неизбежном утицају партија на посланике, а да се при том не наруши биће слободног мандата.<sup>28</sup>

### **Утицаји на слободни мандат и његове корекције**

Уколико је суштина теоријског модела слободног мандата правна независност посланика како од бирача тако и од политичких странака, чиме се обезбеђује да посланици не буду везани никаквим наредбама и инструкцијама, односно, шире посматрано, да не постоје никаква средства утицаја на савест и слободну вољу посланика приликом изражавања њиховог мишљења и гласања у парламенту, утолико се може стати на становиште да слободни мандат у савремено доба трпи значајне утицаје којима се онемогућава апсолутна слобода народних представника. Утицаји на слободни мандат долазе од бирача и самих политичких странака, понекад су фактички, али су често и институционално предвиђени и уређени.

Слободан мандат није апсолутно слободан јер је савремена демократија најчешће полуунепосредна. У том смислу, народни представници посредством института референдума и народне иницијативе у многим уставним системима могу да утичу на садржину рада парламента, а често и на независност посланика, то јест на њихову савест и слободну вољу приликом изражавања мишљења. Народном иницијативом бирачи присилавају посланике да се изјасне о њиховом предлогу, док претходни референдум, којим су, на пример, утврђена општа начела аката које ће парламент донети, обавезује посланике. У земљама у којима постоји уставна могућност да парламент донесе одлуку о скраћивању мандата, таква одлука, теоријски посматрано, могла би се донети и на основу петиције или иницијативе бирача, што би имало призвук опозива.

Извесна ограничења која су у функцији рационализације парламентарног процеса такође се сматрају допуштеним и нужним утицајима на слободни мандат. Тако, на пример, право посланика да слободно говори, то јест да узме реч у парламентарној дебати, право које је иманентно начелу слободног мандата, више није апсолутно јер је у парламентарној практици настало обичај да парламентарне групе одређују говорнике о појединим тачкама дневног реда, а допуштеним се сматра чак и када парламентарна група спречава посланика из својих редова да узме реч. Сматра се да извршење задатка усмеравања и олакшавања континуитета парламентарног рада укључује извесну везаност појединачног посланика, тј. ограничење његове слободе говора, све док се неопходна слобода одлучивања и самодговорност посланика појединца одржава.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> И. Пејић, н. д. стр. 68

<sup>29</sup> Д. Стојановић, н. д. стр. 202, 203

Једно од тешких и највише оспораваних питања тиче се успостављања одговарајуће равнотеже између захтева које поставља страначка дисциплина и индивидуалних права посланика да слободно износе своја мишљења, што је логична последица њиховог слободног мандата. У том смислу, истиче се да је, с једне стране, сасвим логично да странка, на основу чије је платформе и подршке посланик изабран, очекује од тог посланика да у парламенту подржава страначки програм, а то треба да имају у виду не само странке, већ и бирачи, да би могли предвидети како ће се њихови гласови изразити у поступању изабраних представника у парламенту. С друге стране, посланици имају индивидуалну одговорност да бране интересе својих бирача и да се јавно изјашњавају против политике за коју верују да је погрешна или штетна, чак и када такву политику води њихова странка.<sup>30</sup> Иако се слободни мандат сматра важним елементом демократског конституционализма, у уставнopravним системима многих држава постоје посебне мере усмерене ка онемогућавању или отежавању промена страначке припадности изабраних чланова парламента, ка отежавању иступања посланика из политичке странке чији су чланови били у време избора, као и одступања од страначке политике приликом гласања у парламенту, те сврставања уз политичке опције другачије од политике сопствене странке. Реч је о различитим појавама у којима до изражавају дојази, или може да дође, до својеврсног проблематизовања легитимитета народног представника или његовог гласања у парламенту. У пракси, али ни у теорији, нема чак ни јединственог назива за такве појаве – да би се такве појаве описале користе се појмови и изрази попут „партијско преусмерење – *Party Switching*“, „пребегавање – *Defecting*“, „престројавање – *Floor-Crossing*“, „политичко номадство“ итд. Најчешћи разлоги који се наводе у прилог мера против таких појава jesu следећи:

1. заштита демократски изражене воље грађана и легитимитета власти који би били изиграни ако се омогући несметано мењање партијске припадности чланова парламента, или одступање од политике странке;
2. онемогућавање корупције и трговања мандатима ;
3. ојачавање демократских институција, у које спадају и политичке странке, и онемогућавање нестабилности политичког поретка; штавише, сматра се да је политичко номадство не само демократски и морално проблематично, већ и да је дисфункционално у парламентарном систему власти уколико ограничава партије на власти и у опозицији да делују како би требало.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Д. Битем, *Парламент и демократија у двадесетом веку: водич за добру праксу*, Београд 2008. стр. 39

<sup>31</sup> 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. p. 18

Мере усмерене против таквих појава могу да буду различите садржине и интензитета и у зависности од тога могу бити предвиђене различитим правним актима. Оне се крећу у широком луку од поједињих корективних мера којима се привремено и у извесној мери ограничавају права посланика који је напустио или променио странку којој припада, до непосредног утицаја и губитка мандата у случају престанка чланства у странци којој је посланик припадао у време избора. Начелно посматрано, у такве мере не спадају само оне којима се та питања решавају на индивидуалном плану, већ и решења којима се уређују питања судбине посланичког мандата у случају уједињења странака које имају посланике у време обједињавања, приликом поделе странака односно посланичких група и престанка постојања политичких странака које у доба престанка постојања имају посланике у парламенту. Према неким покушајима класификовања држава у чијим уставноправним системима постоје такве мере, у свету има око четрдесет случајева разних видова правних мера које су, поред осталог, усмерене ка онемогућавању или отежавању промена страначке припадности изабраних чланова парламента, иступања из странака или одступања од страначке политике приликом гласања.<sup>32</sup>

У најширем смислу и сасвим условно, према својој садржини, такве мере могу да се сврстају у две велике групе. Прву групу чине мере које не подразумевају утицај на мандат у ужем смислу, то јест не обухватају губитак мандата, али се њима утиче на положај посланика који прекине везу са странком, што може превентивно да делује против промена страначке припадности, иступања из странака или одступања од страначке политике приликом гласања. Другу групу чине мере које утичу на губитак мандата.

*Утицај на љолосај посланика* у случају различитих видова прекида веза са странком предвиђа већи број држава, и такве мере постоје чак и у државама где се званично, или у научним радовима, негира да постоји било какав вид anti-defecting законодавства. Такве мере најчешће су уређене пословницима парламента, односно парламентарних домова, те због тога превазилазе обичне мере партијске принуде и дисциплине које имају интерни карактер и које не би смеле да угрозе правни положај посланика. Оне састоје се у онемогућавању посланика који напусти своју посланичку групу да приступи другим посланичким групама. У теорији се сматра да остајање ван парламентарне групе за посланика представља „маргиналну ситуацију“.<sup>33</sup>

Поменуте мере могу да буду привремене или трајне. На пример, у мађарском парламенту посланик може да напусти своју странку, односно по-

---

<sup>32</sup> Тачније 41 случај у 2009, K. Janda, „Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments”, August 2009, p. 4, [www.partylaw.leidenuniv.nl/pdfs/wp0209.pdf](http://www.partylaw.leidenuniv.nl/pdfs/wp0209.pdf)

<sup>33</sup> Д. Стојановић, н. д. стр. 187 са позивом на P. Avril, J. Gisquel, *Droit parlementaire*, Paris 1988, p. 70

сланичку групу, али је пословником предвиђено решење према коме он може да се прикључи другој посланичкој групи само по истеку периода од шест месеци од дана када је напустио претходну посланичку групу, односно од дана када је из ње избачен (чл. 15. ст. 5. Пословника). Радикалније решење садржи пословник бугарског парламента. Чланом 67. бугарског устава изричito је забрањен императивни мандат. Према члану 72. устава, посланик може да дâ оставку представивши је пред скупштином. У случају кад мандат тако престане, захтева се да скупштина донесе резолуцију.

Изложена решења, међутим, не значе да у правном систему не постоје неки видови заштите партије од недисциплинованих посланика и мере против преласка и напуштања. Пословником је предвиђено да посланик може да буде члан само једне посланичке групе и да у случају да жели да напусти своју посланичку групу треба да поднесе писмену оставку шефу посланичке групе и председнику скупштине, а оставка на чланство у посланичкој групи јавно се објављује на пленарној седници скупштине. Пославник који је напустио своју посланичку групу, или је из ње избачен, задржава свој мандат, али постаје независни посланик и до краја мандата не може да се прикључи некој другој посланичкој групи, нити, заједно с другим независним посланицима, може да формира посебну посланичку групу. Истоветно је решење у Шведској. Иако право да се буде члан парламентарног одбора није обухваћено посланичким статусом,<sup>34</sup> треба истаћи да у Бугарској посланици који задржавају независни мандат не могу да буду чланови сталних парламентарних одбора, односно, по напуштању посланичке групе, губе своје чланство у одборима и у парламентарним делегацијама. Истоветно решење према коме посланик задржава свој мандат по напуштању политичке странке, односно посланичке групе, али према коме не може да се прикључи некој другој посланичкој групи, важило је и у Румунији за посланике доњег дома парламента, али је Уставни суд стао на становиште да такво решење представља повреду права посланика те да се коси са слободним мандатом. Неке ваневропске државе имају такво решење – на пример канадска провинција Манитоба у својем законодавству прописује да посланици који напусте сопствену политичку странку до краја мандата морају остати независни. У Аустрији и Немачкој предвиђено је да образовање парламентарне групе од стране посланика који не припадају странци која је учествовала на изборима (заправо од посланика који су, напустивши своје странке, задржали посланички мандат) подлеже одобрењу парламента, односно дома у коме се та ква група образује. Поједини аутори у СР Немачкој стоје на становишту да слободан мандат не допушта да се пропишу правила у погледу гласања посланика којима би се осигурало да посланици следе програм своје странке и гласају у складу с њеним препорукама, али и да не искључује могућност да се посланици, због ефикасности и поверења у своје партије

<sup>34</sup> Д. Стојановић, н. д. стр. 206

ско руководство, добровољно подвргну одређеним правилима у парламенту или у оквиру своје партије.<sup>35</sup>

Губитак посланичкој мандату у случају различитих видова прекида веза са странком предвиђа мањи број земаља. Углавном је реч о државама Ко-монвелта, а свакако, најпознатији примери из ове групе јесу Индија и Јужна Африка. Према 52. амандману на Устав Индије, који садржи 10. Прилог том акту, посланици могу да изгубе мандат у неколико случајева – ако добровољно одустану од чланства у политичкој странци којој припадају, те ако гласају супротно директивама своје политичке странке, или уопште не гласају, осим у случају да је политичка странка претходно одобрila такву активност посланика или накнадно, у року од 15 дана, није оспорила такву активност. С друге стране, устав прописује и губитак мандата у случају независних посланика. Наиме, уколико се независни или именовани кандидати придруже некој политичкој странци након избора, изгубиће мандат. Истим актом уређено је и питање статуса посланичког мандата у случају спајања политичких странака. Ако дође до спајања политичких странака, посланици задржавају свој мандат у случају да су обухваћени спајањем, као и онда када не прихвате уједињење, односно уколико нису чланови новоформиране странке, под условом да се више од две трећине посланика њихове странке није изјаснило у прилог уједињењу. У Јужној Африци такође је предвиђен занимљив и веома широко регулисан вид мера у вези са губитком посланичког мандата услед промена и прекида веза са странком. Наиме, према променама устава те државе из 2003, установљено је да посланик губи мандат ако престане да буде члан странке која га је кандидовала на изборима. Међутим, посланик може да задржи своје место уколико сам, или заједно с другим посланицима који напуштају странку, представља више од 10 одсто посланика које странка има. Посланици задржавају свој мандат у случају спајања или поделе у оквиру партије. Промена страначке припадности дозвољена је у два петнаестодневна периода у једној легислатури – у другој и четвртој години мандата. Губитак мандата због престанка чланства у политичкој странци предвиђају и устави Намибије, Непала, Нигерије, Сејшела, Зимбабвеа итд.

Посебно је интересантно указати да пример губитка мандата постоји и у земљама ЕУ. Наиме, према португалском уставу, иако је предвиђено да ће посланик представљати читаву земљу (члан 152. ст. 2.), заправо целокупно бирачко тело, а не изборну јединицу у којој је изабран, чланом 160. ст. 1. т. ц. устава прописано је да ће посланици изгубити мандат, поред осталог, ако се региструју као чланови странке другачије од оне за коју су се залагали на изборима. Истоветно решење садржи и португалски закон о посланицима у члану 8. ст. 1. т. ц. За такво се решење у теорији истиче да је било условљено незрелошћу политичког оквира у време демократизације ове државе.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> H. J. Veen, н. д. стр. 14

<sup>36</sup> И. Пејић, н. д. стр. 69

Коментари оваквих механизама, нарочито оних који постоје у Индији и Јужној Африци, истичу да су они веома близки моделу „партијски управљаних мандата“ те да су дизајнирани с циљем да спрече масовно окретање од воље бирача посредством партијског номадства.<sup>37</sup> Поводом примера Индије, познати теоретичар Ђовани Сартори истиче да је претња губитком мандата због посланиковог напуштања странке на чијој је листи изабран делотворна само у индивидуалном случају, а да се у случају да посланици прогласе расцеп, односно отцепљење од странке, улази у спор који је у праву те да је губитак мандата стога мање делотворан. Сартори сматра да је губитак мандата „претерана“ казна у добро структурираним страначким системима, или да процесе разградње странака истовремено не треба подупирати, нити награђивати. Стога Сартори стоји на становишту да посланику треба допустити да напусти странку, али га онемогућити да приступи другој партији, односно оставити га у позицији независног посланика. Пример Индије је, по његовом мишљењу, поучан за посткомунистичке државе и државе са неструктурirаним системима и нестабилним странкама.<sup>38</sup>

Сасвим посебно решење у оквиру ове групе, које се у теорији квалификује као „одлагање казне“, постоји у Израелу.<sup>39</sup> Наиме, 12. амандман на Основни закон о Кнесету не забрањује промену страначке припадности, или иступање из странке, али предвиђа да нелојални посланик на следећим изборима неће моћи да буде кандидат ниједне странке која је била представљена у Кнесету, изузев у случају да је излазак из партије био последица поделе партије, што је и иначе уређено законом.

Негде између мера које утичу на положај посланика, предвиђених пословницима, и мера које подразумевају губитак мандата, предвиђених уставима, јесу мере предвиђене посебним споразумима између странака. Такво решење постоји у Шпанији. Да би предупредио штетне ефекте промене страначке припадности посланика, тринаест политичких странака је 1998. потписало Споразум против страначких прелазака, којим су се обавезале да у стварању, одржавању или промени владајуће већине у било ком јавном телу неће сарађивати с пословницима, односно народним представницима на различитим нивоима организовања представништава, који напуштају или не поштују своју политичку странку. Важност споразума продужавана је 2000. и 2006., када га је потписало шеснаест политичких странака. Странке потписнице Споразума обавезале су се да ће и у локалним представничким телима извршити неопходне измене пословника како би онемогућиле да представници који напуштају или не поштују

---

<sup>37</sup> European Commission for Democracy through Law, *Draft Report on the Imperative Mandate and Similar Practices, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 28 meeting (Vienna, 14 March 2009) on the basis of comments by Mr Carlos Closa Montero – CDL (2009) 057*

<sup>38</sup> Ђ. Сартори, *Уноредни уставни инжењерии*, Београд, 2003. стр. 216, 217

<sup>39</sup> Csaba Nikolenyi, *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World*, p. 12

своју политичку странку могу на тај начин да стекну додатна права и средства (нпр. из стварања нове посланичке групе). Странке су формиране и Комитет који надгледа спровођење Споразума.

## Парламентарни мандат у Србији

Устав Републике Србије пропустио је да изричито утврди карактер посланичког мандата. Положај народних посланика утврђује члан 102. Устава, који предвиђа да мандат народног посланика почине да тече датом потврђивања мандата у Народној скупштини и траје четири године, односно до престанка мандата народних посланика тог сазива Народне скупштине (ст. 1.), да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика (ст. 2.), да не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може да обавља друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса (ст. 3), као и да се избор, престанак мандата и положај народних посланика уређује законом (ст. 4.). Будући да је Устав пропустио да изричито утврди карактер посланичког мандата, тумачењем треба утврдити прави смисао изложених одредби члана 102. Устава, нарочито његов других став. У домаћој правној науци о томе се доста писало, а и Уставни суд заузео је становиште о карактеру представничке демократије у Србији.

Међу схватањима домаћих аутора, која карактерише висок степен сагласности, ипак се могу уочити нијансиране разлике у закључцима о карактеру посланичког мандата у Србији. Најпре, постоје схватања према којима Устав не гарантује слободан мандат посланика јер се посланику не гарантује слободно изношење мишљења у расправи у Народној скупштини, као ни слобода у одлучивању и гласању.<sup>40</sup> Појам „слободе“ у уставној формулатури из члана 102. ст. 2. Устава, како истичу поједине ауторке, не може ни имплицитно да бити основ слободног парламентарног мандата, а посланички мандат није „слободан“ само зато што је народни посланик „слободан“ да изабере начин располагања својим мандатом.<sup>41</sup> С друге стране, полазећи од системског тумачења Устава, неки истичу да оно недвосмислено наводи на закључак да је мандат народних представника, укључујући ту и народне посланике, слободан.<sup>42</sup> Уставни суд Србије, у једној од својих одлука, „указује да је слободан мандат народних пред-

---

<sup>40</sup> М. Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009. стр. 128

<sup>41</sup> Б. Ненадић, н. д. стр. 15; И. Пејић, *Парламент у Србији и правни језгари посланика, два века српске уставности*, Београд, 2010. стр. 144

<sup>42</sup> Т. Маринковић, „Политика у границама Устава – О начелима представничке демократије у јуриспруденцији Уставног суда“, *Зборник радова Правној факултета у Нишу и Правној факултету у Краљевцу*, тематски број Устав Републике Србије – јеши југуна јеле, Ниш, 2011. стр. 179

ставника један од основних принципа и вредности на којима се темељи савремена демократска и правна држава, а да је према члану 1. Устава, Република Србија, поред осталог, заснована и на начелима грађанске демократије и припадности европским принципима и вредностима.<sup>43</sup> Изложено разликовање у теоријским радовима пре је последица угла посматрања него израз суштинског неслагања, али ипак указује на могућност различитих закључака у зависности од тога да ли се посланички мандат сагледава као однос између посланика и бирача, или се сагледава и са становишта независности посланика, како према грађанима тако и према политичкој странци чији су посланици чланови.

За почетак овог разматрања, пажњу треба усмерити на питање односа између посланика и бирача. У тој равни посматрања, сасвим сигурно се може стати на становиште да је мандат народног посланика слободан. Наме, уколико се има у виду одредба члана 1. Устава, према којој је Република Србија, поред осталог, заснована на начелима грађанске демократије, одредба члана 2. ст. 1, према којој сувереност потиче од грађана који је врше непосредно (како у тексту устава стоји, референдумом и народном иницијативом) и преко својих слободно изабраних представника, као и одредба члана 46, којом се јемчи слобода мишљења и изражавања, јасно је да се системским тумачењем долази до закључка да народни посланици имају слободан мандат, то јест да нису дужни да примају и поступају по налозима и инструкцијама бирача, да их бирачи не могу опознати те да они у Народној скупштини изражавају своје мишљење и гласају према својим убеђењима и савести. Дакле, слободан мандат је опредељење уставотворца, полазна тачка у сагледавању правног положаја посланика и свеукупног карактера парламентарног мандата у Србији. Да ли слободан мандат значи и апсолутну независност посланика у односу на политичку странку и како Устав уређује однос између посланика и политичке странке?

Чланом 102. ст. 2 Устав уређује однос између посланика и политичке странке на чијој је листи изабран. Може се, сасвим слободно, истаћи да готово да нема уставне одредбе којој је посвећена толика пажња и која је у научним и стручним радовима толико аргументовано критикована, као што је случај са одредбом члана 102. ст. 2. С друге стране, може се исто тако истаћи и да су значај питања која та одредба уређује и број дилема које она изазива толико велики да, сасвим сигурно, оправдавају њено поновно сагледавање.

Дакле, чланом 102. ст. 2. Устава предвиђено је да је посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран. У теоријском радовима изложена одредба тумачена је као обезбеђивање правног основа партијске дисциплине посланика која ствара уставну могућност за

---

<sup>43</sup> Одлука ЈУз – 52/2008 Службени гласник РС бр. 34/2010

примену императивног мандата, јер може да буде и основ за успостављање страначког опозива. Наиме, уколико би та одредба подразумевала да странка која је стекла право располагања посланичким мандатом увек може да ускрати мандат посланику, тако што ће „обелоданити“ постојање „слободно“ изјављене воље посланика којом јој је „свој мандат неопозиво ставио на располагање“, утолико би заправо посланички мандат, иако формално правно слободан, постао императиван.<sup>44</sup> Изложено тумачење полази од бланко оставке као једног, ако не и јединог<sup>45</sup> модела стављања мандата на располагање политичкој странци на чији је предлог посланик изабран. У контексту слободног мандата и његове заштите, свим је јасно да је унапред припремљена тзв. бланко оставка коју партија може по свом нахођењу да искористи против непослушног посланика када то сматра потребним веома блиска императивном мандату. Да ли је то заиста једини начин на који се одредба члана 102. ст. 2. устава може разумети?

У одговору на изложено питање треба поћи од системског тумачења Устава. Несумњиво је да системско тумачење устава, као што је истакнуто, води закључку да народни посланици имају слободан мандат. Штавише, посматран изоловано, члан 102. став 2. Устава не октроише, сам по себи, партијску варијанту императивног мандата<sup>46</sup>. Дакле, свако тумачење одредбе члана 102. ст. 2. Устава мора да уважи слободан посланички мандат. Такво резоновање води закључку да се члан 102. ст. 2. Устава не може сматрати правном основом за подношење бланко оставки, схваћених као оставке које би могле безусловно да се користе током читавог мандата, односно у несагласју је са ставом изложеним у делу домаће правне науке да члан 102. ст. 2. устава одређује надлежност Народне скупштине да уреди императивни мандат.<sup>47</sup> Шта би онда, ако не подношење бланко оставке схваћене у изложеном смислу, могло чинити слободу посланика да неопозиво стави свој мандат на располагање странци на чији је предлог изабран?

„Слобода“ посланика да свој мандат стави на располагање странци на чији је предлог изабран није апсолутна, већ је подвргнута условима које законодавац поставља. У том смислу, она није израз слободног мандата. Тачни су у том смислу наводи да посланику мандат није поверен да би њиме располагао ради остваривања својих циљева, већ да би представљао интересе и циљеве грађана који су га изабрали,<sup>48</sup> односно да слободан

---

<sup>44</sup> Р. Марковић, Предговор: *Устав од 2006 – критички прејелег, Устав Републике Србије 2006*, стр. 30; Б. Ненадић, н. д. стр. 16

<sup>45</sup> На пример, у појединим радовима поставља се питање „од каквог би значаја била јуриспруденција Уставног суда у случају евентуалне законске конкретизације члана 102. ст. 2. устава, односно „легализације бланко оставки“, Т. Маринковић, н. д. стр. 175

<sup>46</sup> Т. Маринковић, н. д. стр. 179

<sup>47</sup> Исто, н. м.

<sup>48</sup> И. Пејић, *Парламент у Србији и правни положај посланика, два века српске уставности*, Београд, 2010. стр. 144

мандат не даје слободу посланику да изабере начин на који ће располагати мандатом.<sup>49</sup> Због тога, будући да је мандат слободан, „слобода“ посланика да странци стави на располагање свој мандат ограничена је условима из закона, заправо представља једну законом објачану, условљену могућност која, због слободној мандати, мора бити изузетна. Да ли је могуће законом уредити услове под којима посланик свој мандат ставља на располагање странци на чији је предлог изабран, а да то буде компатибилно са слободом одлучивања и опредељивања посланика? Европска комисија за демократију путем права у свом Мишљењу о Уставу Србије стоји на становишту да то није могуће, указујући да је намера члана 100. ст. 2. Устава да „веже народне посланике за политичке партије по свим питањима и у свако доба“.<sup>50</sup>

„Слобода“ посланика односи се на стављање мандата на располагање политичкој странци. Да ли стављањем мандата на располагање политичкој странци посланик остварује правни промет самог мандата, као што се то у делу научних радова истиче?<sup>51</sup> Другим речима, да ли природа посланичке функције, као јавне функције, допушта да буде предмет правног посла, чиме се ствара правни основ за својеврсни промет „посланичког мандата“, чиме он постаје добро подобно за стицање „власништва“ над њим?<sup>52</sup> Несумњиво је да посланички мандат, као ни ма која друга јавна функција, не може бити предмет правног посла, али је такође тачно да, уз све критике које се могу упутити језичком уобличавању одредбе члана 102. ст. 2. Устава, стављање мандата на располагање политичкој странци на чији је предлог посланик изабран ипак може да буде сагледано и системски протумачено да ту нема карактеристике потпуног располагања и класичног правног посла.

Најпре, посланик ставља на располагање *свој* мандат, што отвара питање да ли је заиста реч о располагању, то јест да ли мандат таквим „стavljaњем на располагање“ престаје да буде мандат одређеног посланика, или странка њиме само привремено располаже? Устав, додуше, говори о неопозивом стављању на располагање мандата, али неопозиво је стављање, а не и страначко располагање или „губитак“ мандата. Затим, стављање мандата на располагање могуће је само под условима одређеним законом. То је поједине ауторе навело на исправан закључак да се изложена одредба члана 102. ст. 2. Устава не може непосредно применити.<sup>53</sup> И управо у вези са законским уређивањем ових услова јављају се и следеће недоумице: из којих разлога, када и како посланик може „искористити

<sup>49</sup> М. Јовановић, „Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије“, *Годишњак*, Факултет политичких наука, Београд, 2007. стр. 246.

<sup>50</sup> European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia

<sup>51</sup> С. Орловић, „Природа и припадност посланичког мандата у уставном систему Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2009. стр. 251

<sup>52</sup> Б. Ненадић, н. д. стр. 17

<sup>53</sup> Исто, стр. 19; Т. Маринковић, н. м.

своју слободу“ да (не) стави на располагање мандат странци; шта је садржина чина стављања на располагање посланичког мандата и коју форму тај чин – акт – има (да ли је то унапред потписан текст оставке, то јест изјаве о одрицању мандата, или је то други акт где стоји да је посланик преneo право располагања мандатом на странку, тј. да је странка стекла право да располаже посланичким мандатом); да ли је то једнострана или двострана изјава волje; да ли је постојање тог акта доступно јавности или само Народној скупштини, или је то у домену дискреције политичке странке; да ли је располагање мандатом преносиво на политичку странку трајно или/и привремено и да ли се преноси под одређеним условима или безусловно (с тим што је неспорно да је неопозиво); да ли се и на који начин може побијати акт о располагању посланичким мандатом и шта бива у ситуацији кад посланик стави на располагање мандат, а то није „учинио слободно“; да ли политичка странка на коју се преноси располагање посланичким мандатом може по том основу чинити све оно што може и посланик, или ће то само значити да се посланик добровољно подвргава партијској дисциплини, тј. прихвата да извршава налоге политичке странке и да у супротном странка има право на „одузимање“ посланичког мандата итд. Имајући у виду сложеност изложених питања и систематско тумачење Устава, поједини аутори стали су на становиште да, без обзира на то колико законодавац брижљиво поступао при уређивању овог института и колико се трудио да питања уреди у духу Устава, тешко може избећи задирање у основне принципе и начела Устава,<sup>54</sup> односно да би примена системско-телеолошког тумачења, ако би законодавац језичким тумачењем и могао доћи до закључка да је норма члана 102. ст. 2. Устава категоричка, а не алтернативна – односно да га обавезује да уреди услове – нужно довела до другачијег исхода.<sup>55</sup> Да ли је члан 102. ст. 2. Устава у толикој логичкој неусаглашености са осталим одредбама устава да заиста чини немогућим уређивање услова под којима народни посланик свој мандат може да стави на располагање странци на чији је предлог изабран?

Решење садржано у члану 102. ст. 2. Устава може да буде сагледано и систематски протумачено на начин да нема карактеристике потпуног располагања и класичног правног посла и због тога што, према уставној одредби, посланик<sup>56</sup> свој мандат може да стави на располагање само политичкој странци, а не и другим овлашћеним предлагачима кандидата. Слобода располагања посланику сведена је на једну могућност, на политичку странку која га је предложила, што значи да је она, у односу на друге предлагаче, односно подносиоце листа у неједнаком, повлашћеном положају.<sup>57</sup> Шта би политичку странку, уставноправно посматрано, могло да

<sup>54</sup> Б. Ненадић, н. д. стр. 20

<sup>55</sup> Т. Маринковић, н. д. стр. 179

<sup>56</sup> Дакле лице коме је мандат потврђен, мада би се ширим системским тумачењем можда могло закључити да је реч и о лицима којима мандат није потврђен

<sup>57</sup> С. Орловић, н. д. стр. 252

учини повлашћеном у односу на остале субјекте изборног процеса, односно предлагаче кандидата за посланике?

Политичке странке се у одредбама Устава Републике Србије наводе у три конституционална контекста: у смислу улоге коју политичке странке имају у обликовању воље грађана, што се наводи у основним уставним начелима, у смислу процеса вршења власти и функционисања уставних институција, те у смислу забране одређених активности и институционалних карактеристика странака и власти. У сва три контекста могу се пронаћи извесни аргументи за „повлашћени“ положај странака спрам других предлагаче кандидата за посланике, у светлу којих се можда може сагледати уставно определење за могућност да посланици ставе свој мандат на располагање странци.

Политичку странку „повлашћеном“ најпре чини одредба члана 5. ст. 1. Устава, према којој се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана. Разуме се да изложену одредбу не треба сагледавати изоловано од других уставних решења, нарочито оних којима се предвиђа да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (чл. 5. ст. 4), односно да не могу присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана (чл. 2. ст. 2). Улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље првенствено се огледа у учешћу странака на изборима, односно у њиховој улози уставноправног канала кроз који се сувереност грађана преводи у одређену политичку структуру парламента. Међутим, на изборима и у изборном обликовању политичке воље грађана могу да учествују и групе грађана, односно друге политичке организације, тако да се може стати на становиште да је намера уставотворца била да се истакне израженија улога политичких странака. Ту одредбу је језички, изоловано од осталих уставних одредби, могуће тумачити као уставноправни налог да избори увек буду вишестраначки. Али може се поставити питање да ли би улога политичких странака у обликовању воље грађана могла да се протегне и на одређене ситуације након избора? Да ли демократско обликовање воље грађана, уз поштовање начела грађанске демократије и уставног налога да нико, па ни политичке странке, не могу присвојити сувереност од грађана – ипак оставља простор да се у систему слободног мандата таква улога политичких странака претвори у специфичан вид заштите обликоване и изражене воље грађана, односно онемогућавање њеног изигравања? Ако странке већ имају улогу у обликовању политичке воље грађана, зар није логично да имају извесну улогу и у томе да та воља, на уставноправно прихватљив начин, буде преточена у мишљење које ће оне, односно њихови чланови, изразити у оквиру одговарајућих политичких институција?

Члан 102. ст. 2. Устава може се схватити и као јасно изражена намера уставотворца да се прибегне извесним корекцијама слободног парламентарног мандата, које, као што упоредна искуства показују, служе да се парламент не отуђи од бирача, односно да се слободни мандат доведе у везу

с политичким плурализмом. Из којих разлога и када би таква евентуална корекција, у постојећем уставнopravnom ureђењу Републике Србије, могла да буде допуштена? Може се stati на становиште да би извесне корекције слободног посланичког мандата у периоду од потврђивања мандата посланика до избора Владе можда могле да буду сматране компатibilним са улогом политичких странака у обликовању политичке воље грађана, грађанском сувереношћу и нарочито улогом коју странке имају у процесу вршења власти, првенствено улогом подносилаца изборних листа у поступку избора Владе.

Наime, неспорно је да политичке странке, као што им и Устав јемчи, имају улогу у обликовању политичке воље грађана. По одржаним изборима, према одредби члана 127. Устава, председник Републике дужан је да саслуша мишљење представника изабраних изборних листа, након чега Народној скупштини предлаже кандидата за председника Владе. Мишљења која представници изборних листа саопштавају председнику Републике управо представљају њихове политичке ставове и погледе, то јест ону политичку вољу у чијем су обликовању странке учествовале и чијем су обликовању суштински допринеле. Та воља није „општа воља“ која би народ учинила носиоцем суверености у Русовом смислу, што би водило привременом делегирању вршења суверености његовим представницима који би заправо били његови комисионари са императивним мандатом. Та воља је политичка воља грађана коју у поступку избора Владе оличавају различита мишљења *представника изабраних изборних листа*. Пошто саслуша мишљења представника изабраних изборних листа, председник Републике предлаже кандидата за председника Владе, који Народној скупштини излаже *програм* Владе и предлаже њен састав. Може се очекивати да ће председник Републике парламенту предложити кандидата који ће, на основу свог програма, моћи да окупи парламентарну већину. Програм Владе који кандидат за председника Владе излаже Народној скупштини заправо треба да проистекне из мишљења која су представници изабраних изборних листа саопштили председнику Републике, односно да се ослања на политичку вољу грађана исказану на изборима, у чијем су обликовању странке учествовале. Влада, према уставним решењима, треба да буде изабрана у року од 90 дана од дана конституисања Народне скупштине, односно потврђивања мандата (најмање) две трећине народних посланика. У противном, Народна скупштина се *ex constitutione* распушта.

У изложеном уставнopravnom оквиру, основано је и уставнopravno засновано да посланици не смеју злоупотребити слободан мандат, изигравајући политичку вољу грађана коју су представници њихових изборних листа саопштили председнику Републике и која је можда, у целости или делимично, преточена у програм Владе који кандидат за њеног председника излаже у Народној скупштини, или која подразумева ускраћивање поверења Влади. Другим речима, народни посланици значајно би изиграли вољу грађана ако би у периоду од предлагања кандидата за председника Владе и излагања програма Владе заснованог на мишљењу које су

представници њихових изборних листа изложили шефу државе, то јест на политичкој вољи грађана коју су обликовали и која је у тако кратком року након избора још увек „свежа“ – одступили од исказане намере својих странака да учествују у избору Владе. Због тога би се можда могло предвидети да такви посланици, на основу јавног декларисања своје воље да привремено, до избора Владе, стављају на располагање свој мандат странци и буду привремено лишени мандата, који би и онако изгубили уколико се Влада не изабере у року предвиђеном уставом. И обрнуто, посланици из партија које су током кампање, или по консултацијама са шефом државе, ускратиле подршку кандидату за председника Владе, а који би били спремни да учествују у обезбеђивању већине за такву владу, вероватно не би поступали у складу са својом савешћу, већ у складу са својим интересима. Због тога би било основано решење према коме би они, након јавног декларисања своје спремности да странци привремено повере мандат на располагање, мандат могли да задрже само под условом да таква влада и без њиховог гласа има потребну већину, односно да буде изабрана, нарочито стога што би мандат, у противном, изгубили по самом слову Устава.

У изложеном смислу, слободно, јавно декларисано, привремено, неопозиво и условно стављање мандата на располагање странци – са циљем осигурања избора Владе чији програм одражава политичку вољу грађана у чијем је обликовању посланикова странка учествовала, односно са циљем одржавања политичке доследности странке којој посланик припада, а која се определила да не гласа за Владу, што у оба случаја заправо значи поштовања политичке воље грађана који су странци поверили своје гласове – не би представљало нарушавање слободног мандата, који би посланик изгубио уколико Влада не би била изабрана у предвиђеном року. Другим речима, посланик би у наставку свог деловања у Народној скупштини мандат вршио без икаквог уплива странке и бирача. Заправо, модел који би могао да се прихвати био би, по својој садржини, модел својеврсне *рационализације избора Владе* посредством корекције слободног мандата – модел привременог стављања мандата на располагање странци у циљу обезбеђивања доследног држања посланика у поступку избора Владе. Посланик би, под условом да не изигра политичку вољу грађана, након окончања поступка избора Владе настављао да несметано врши свој слободан посланички мандат. То би било привремено и на слободној вољи засновано онемогућавању промене страначке припадности или одступања од страначке политике. Суштина таквог модела не би била правно обезбеђивање доследног држања посланика зарад страначке дисциплине, већ конституисање *лејтимне власићи*. У уставноправном огледалу, био би то својеврсни обрнути лик конструктивног неповерења влади које постоји у појединим уставним системима. Наиме, баш као што мандат посланика у случају конструктивног неповерења влади није потпуно слободан, јер посланици који желе да гласају против владе и хоће да учествују у њеном обарању морају бити спремни да гласају за нову владу, исто та-

ко посланици који хоће да одступе од програма и опредељења своје странке непосредно након избора на којима су се за тај програм залагали током процеса избора владе морају бити спремни да прихвате привремено стручко администрирање мандата.

Одредба члана 102. ст. 2. Устава може да се схвати и као уставноправни оквир за предузимање извесних мера и креирање институционалних решења која, уз задржавање слободног мандата, уносе више јасноће у однос између посланика и политичких странака, нарочито у контексту процеса вршења власти и функционисања уставних институција. Она се у том смислу може односити на деловања парламента и/или политичких странака у посебним ситуацијама на страни посланика, или у посебним ситуацијама у држави. Наиме, та одредба оставља могућност да посланик који је привремено спречен, током те спречености, разуме се привремено, стави своју странци мандат на располагање, што би учинило да странка задржи могућност да учествује у парламентарним и ванпарламентарним активностима које Устав условљава одређеним бројем посланика (нпр. интерpellација, подношење предлога за оцену уставности итд). Такође, посланик који добија мандат због тога што је други посланик изабран на функцију члана Владе могао би својој странци да стави на располагање мандат за случај да посланику наместо кога долази престане функција члана Владе. Такође, та одредба могла би да буде од значаја за уређивање сложеног питања вршења слободног мандата у условима, на пример, ратног стања. и слично.

Уставна могућност да посланик стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика може да буде сагледана и у смислу уставне забране одређених активности странака. Устав предвиђа да није допуштено деловање политичких странака усмерено ка насиљном рушењу уставног поретка, кршењу зајемчених људских и мањинских права или изазивању расне, националне или верске мржње. Устав такође предвиђа да Уставни суд може да забрани политичку странку. Слободан мандат народног посланика заштићен је имунитетом, према коме посланик није одговоран за мишљење изражено у вршењу посланичке функције. Да ли би у случају да посланици, изражавајући своје „мишљење“, константно изазивали националну и верску мржњу и да, због таквог њиховог деловања, пред Уставним судом буде покренут поступак забране политичке странке којој припадају, било логично, легитимно и праведно да, и по њиховом евентуалном искључењу из странке, такви посланици задрже свој мандат, независно од тога да ли ће против њих бити покренут неки поступак? Забрана изазивања расне, националне и верске нетрпељивости и мржње, разуме се, не сме да буде коришћена за цензуру говора посланика, али ни слободан мандат не сме да буде злоупотребљен за такве активности на штету странке. У том смислу, чини се да решење према коме би посланик слободном вољом одредио да његовим мандатом странка располаже у случају да он својим деловањем у парламенту изазива расну, националну или верску мржњу, а да поступак

забране странке буде покренут пред Уставним судом, такође делује усклађено са уставом.

Одредба члана 102. ст. 2. Устава упућује на законско одређивање услова под којима је народни посланик слободан да свој мандат стави на располагање странци на чији је предлог изабран. *A contrario*, то значи да законодавац, осим прописивања услова под којима се и, разуме се, начина на који се мандат ставља на располагање странци, не би смео на било који други начин да регулише питања мандата и односа између посланика и политичке странке којој посланик припада. Јасно је да правни поредак не би могао да уређује страначку дисциплину, нити је могуће да странке посланицима намећу правне обавезе. Међутим, да ли такво одређење онемогућава да се одређена питања која тангирају правни положај посланика и његов мандат уреде пословником парламента? Будући да је пословник акт којим се уређује унутрашња организација и начин рада парламента, може сестати на становиште да би се, изузев изложених случајева ако се они регулишу законом, пословником могла уредити извесна питања правног положаја у парламенту посланика који је напустио своју странку, без обзира на то да ли је посреди самосталан посланик, или онај који се прикључио другој партији, докле год такве мере не би подразумевале предвиђање губитка мандата. Уколико се становиште да су у Републици Србији потребне извесне даље корекције слободног мандата које би превентивно деловале против корупције и трговине мандатима посланика, утолико се пословником може предвидети да посланик који напусти своју посланичку групу не може да буде члан друге посланичке групе или парламентарног одбора.

### **Закључак**

У савременој држави, у којој централну улогу у политичком животу имају политичке странке, напушта се теорија слободног мандата у његовом чистом виду. Развој и јачање улоге политичких странака у политичком животу дошли су до изражaja у институционалним решењима која тангирају карактер и садржину посланичког мандата, како у светлу страначког одабира кандидата који у изборном процесу зависи од врсте изборног система, тако и с обзиром на разне аспекте односа између посланика и страначког организовања у парламенту, укључујући и дисциплиновање посланика, које зависи од система власти. У таквим околностима суштински проблем налази се у томе да се пронађе правни оквир неизбежном утицају партија на посланике, а да се при том не наруши биће слободног мандата.

Упоредно право познаје широку палету мера којима се врши утицај на парламентарни мандат и његове корекције. Иако се слободни мандат сматра важним елементом демократског конституционализма, у уставно-правним системима многих држава постоје посебне мере усмерене ка онемогућавању или отежавању промене страначке припадности посланика,

иступања из политичке странке, као и одступања од страначке политике приликом гласања у парламенту. Смисао тих мера јесте у заштити демократски изражене воље грађана и легитимитета власти, онемогућавању корупције и трговине мандатима те ојачавању демократских институција у које спадају и политичке странке. Према својој садржини, такве мере могу да утичу на положај посланика у парламенту и предвиђене су пословницима, или могу да утичу на губитак мандата и предвиђене су уставима.

Устав Републике Србије није определио карактер посланичког мандата, али се на основу системског тумачења може закључити да је мандат слободан. Међутим, одредбом која предвиђа да је посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за посланика, уставотворац је јасно изразио намеру да се прибегне извесним корекцијама слободног мандата. Уз све критике које се могу упутити језичком уобликовању одредбе члана 102. ст. 2. Устава, стављање мандата на располагање политичкој странци ипак може да буде сагледано и системски противично тако да буде уставноправно допуштено, односно на начин да нема карактеристике императивног мандата, или располагања мандатом и класичног правног посла. У том смислу, слободно, јавно декларисано, неопозиво, условно и привремено, од конституисања Скупштине до избора Владе, стављање мандата на располагање странци у циљу поштовања воље грађана не би, у постојећем уставноправном оквиру, представљало нарушавање слободног мандата. Такође, партијско администрирање мандатом може да буде у складу са Уставом, као и један вид институционалних решења која, уз задржавање слободног мандата, уређују однос између посланика и странака у контексту процеса вршења власти и функционисања уставних институција у посебним ситуацијама (нпр. привремена спреченост посланика, располагање мандатом који је добијен уместо посланика који је постао члан Владе итд). Стављања мандата на располагање странци може да буде и у функцији онемогућавања изазивања расне, националне и верске нетрпељивости и мржње деловањем посланика, чиме би се спречило да странка, по цену губитка мандата, буде принуђена да искључи посланика да не би био покренут поступак њене забране.

*Vladimir Djurić*

**THE DILEMMAS OF AN INDEPENDENT MANDATE:  
BETWEEN THE WILL OF THE PEOPLE AND THE POWER  
OF THE PARTIES**

*Summary*

This paper studies the dilemmas in relation with the free and independent mandate. Although the free and independent mandate is cornerstone of the democratic constitutionalism, it is changing due to the influence of political parties and electoral systems. In many countries the legal norms against party-switching, defecting and floor crossing were issued. According to the art.102.par.2. of the Serbian Constitution, a MP shall be free to irrevocably put his or her mandate at the disposal of the political party upon whose proposal has been elected. The author especially investigates the extent to which that provision of the Constitution can be used as corrective of the free mandate, but also be in accordance with it.

*Key words:* Sovereignty, Parliamentary Mandate, Independent Mandate, Member of the Parliament, Constitution.