

## ПРАВНА ПРИРОДА ПАРЛАМЕНТАРНОГ МАНДАТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Саво Манојловић, МА\*

### 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У Србији је питање правне природе парламентарног мандата отворило читав низ питања. У уводним разматрањима ћемо појмовно одредити слободан мандат, указати на конверзију императивног мандата у модерним политичким системима и дати кратак историјат овог института у обновљеном вишестраначком парламентаризму Србије. У раду ћемо, анализирајући питање правне природе парламентарног мандата, обрадити следећа питања: *pro et contra* аргументацију везивања мандата за политичку странку; однос изборног система на карактер мандата; правну природу института бланко оставке; (не)постојање разлике између карактера мандата у републичком, покрајинском и локалном представништву и анализу уставних одредби према овом питању. У раду ће, поред ставова теоретичара, бити коришћене одлуке Уставног суда, пресуде Европског суда за људска права и мишљења Венецијанске комисије.

#### 1.1. Императивни и слободни мандат

Императивни мандат своје корене вуче из рудиментираних, првих парламената, који су настали услед жеље племства да ограничи монарха у разрешивању пореза (“*no taxation without represantion*”).<sup>1</sup> У тадашњим сталешким скупштинама представници сталежа су били само преносиоци, гласници става свога сталежа<sup>2</sup> и били су њиме обавезани. Француска револуција, која почиње

\*Саво Манојловић, МА, млађи саветник у Уставном суду Републике Србије.

<sup>1</sup> Шире у: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, 2005, стр. 333-358.

<sup>2</sup> *Ibid.* стр. 336.

управо укидањем сталешке скупштине и конституисањем Народне скупштине као представништва целог народа,<sup>3</sup> означава се као сумрак императивног мандата у свом првобитном значењу. Императивни мандат, у свом првобитном значењу, измешта се из парламентарног живота опстајући у другим политичким телима и евентуално савезним парламентима федералних држава,<sup>4</sup> у којима су представници дужни да поступају према налозима органа који су им доделили мандат.

Слободан мандат своје основно упориште има у схватању да сваки изабрани парламентарцац јесте представник целокупног народа. Делимично одступање налазимо у системима у којима посланици представљају само бираче изборне јединице у којој су изабрани, а не бираче целе државе. Као пример се могу навести Велика Британија<sup>5</sup> и Србија за време важења Устава од 1990.<sup>6</sup> И у њима посланици, међутим, представљају све бираче (изборне јединице), а не само сопствене гласаче.

Основне карактеристике слободног мандата су непостојање налога приликом одлучивања, немогућност опозива<sup>7</sup>, могућност самосталног иступања - супротно ставу своје посланичке групе и искључиво политичка, *post festum* санкција, која се огледа у могућности бирача да не реизаберу свога представника. Такође теорија, као и пракса Европског суда за људска права у Стразбуру су становишта да је било каква бланко форма оставки неспојива са инстутом слободног мандата.<sup>8</sup>

Питање правног карактера парламентарног мандата у земљама модерне демократије до пада Берлинског зида је имало “устајали мирис” института који је као предмет скрајнут на маргине актуелности и препуштен историји уставног права и политичких институција. Императивни мандат се у правној публицистици земаља тзв. западне демократије озбиљније разматрао у упоред-

<sup>3</sup> Упореди: *ibid.*, стр. 337 и Војислав Грол, *Еволуција изборног права у Француској*, 1938, стр. 130-133 и шире.

<sup>4</sup> Тако у Немачкој. Упореди: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the imperative mandate and similar practices*, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp) (1. август 2011. године), *op. cit.*

<sup>5</sup> Marc Van der Hulst, *The parliamentary mandate (A global comparative study)*, 2000, стр. 9.

<sup>6</sup> Члан 76 Устава Србије из 1990 године такође је садржао је одредбу према којој народни посланици представљају грађане изборне јединице у којој су изабрани.

<sup>7</sup> Као изузетак се наводи Венецуела, према чијем Уставу, посланици могу бити опозвани од стране бирача. Видети: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *op. cit.*

<sup>8</sup> Видети: Боса Ненадић, *О парламентарном мандату: пример Републике Србије*, “Анали Правног факултета у Београду”, 1/2008, стр. 17, Duhamel, O. et Meny, Y., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, стр. 620, Драган Стојановић, *Правни положај посланика*, 1999, стр. 297, Милан Јовановић, *Слободни мандат - уставноправни фосил?*, “Српска политичка мисао”, 1-2/2005, стр. 72 и пресуда Европског суда за људска права *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године.

ноправним студијама, јер је као позитивноправна реалност егзистирао само у земљама комунистичког блока.<sup>9</sup> Након пада Берлинског зида и изградње, односно реституције политичких институција парламентарне демократије у земљама Источне Европе, питање карактера посланичког мандата је поново актуелизовано.

Императивни мандат који је предмет разматрања савремене уставноправне мисли је делимично измењен у односу на свога претечу.<sup>10</sup> Развој парламентаризма је довео до појачане улоге политичких странака, који постају одлучујући чиниоци политичког живота, а у појединим земљама се јављају као претенденти на мандат својих посланика. Тако, за разлику од првобитне верзије императивног мандата, која је имала свој демократски капацитет у самој чињеници да представник заступа ставове оних који су га изабрали, каснији, метаморфизирани облик овог института садржи уметање политичких странака између представника грађана и самих грађана. У литератури која се бавим овим питањем, врло се ретко истиче ова разлика, коју желимо да подвучемо, између императивног мандата који се огледа у могућности *оних који су изабрали* да опозову свог представника и императивног мандата који припада странци која је *учествовала у кандидовању* изабраног парламентарца.<sup>11</sup> Разлика је суштинска. Првобитно издање императивног мандата имало је своје пуно демократско оправдање, јер су њиме у ствари они са правом гласом доносили одлуке, док су парламентарни представници били само њихови трансмитери. Од овог концепта се одустало, јер је могућност опозива, као и гласања по налогу, драстично угрозила ефектност парламентаризма, с обзиром на значајно проширење опсега надлежности парламента. Он, међутим има пуно демократско оправдање, јер се њиме одлучивање много више приближава грађанима. У везивању мандата за политичку странку та непосредност се додатно губи, јер се између одлучивања и грађана, поред њихових представника умећу и политичке странке, као држаоци мандата.

<sup>9</sup> Упореди: Marc Van der Hulst, *op. cit.*, стр. 10, 18-19 и Владан Петров, *Парламентарно право*, 2010, стр. 74-75. Видети и: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the imperative mandate and similar practices*, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp) (1. август 2011. године).

<sup>10</sup> Тема овог рада је стављање мандата на располагање странци, па ћемо у раду, уколико не нагласимо другачије, под императивним мандатом подразумевати ову његову врсту. Ратко Марковић га назива «императивни мандатом у политичком смислу». Упореди: Ратко Марковић, *Устав Републике Србије из 2006 – критички преглед*, «Анали правног факултета у Београду», 2/2006, стр 17.

<sup>11</sup> Ову разлику истиче и Венецијанска комисија у своме Извештају, у коме прави разлику између института опозива (*recol*) (који постоји у САД-у претежно на локалном нивоу) и губљењу мандата у случају промене страначког дреса. Упореди: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *op. cit.* Од домаћих аутора: Ратко Марковић, *op. cit.*, стр. 16-17 и Владан Петров, *Парламентарно (...), op. cit.*, стр. 75.

## 1.2. Посланички мандат у обновљеном вишестраначју Србије

Уставом Србије од 1990. године пропуштена је прилика да се експлицитно одреди природа посланичког мандата. С обзиром на тадашњи већински изборни систем, где је сваки посланик биран у изборној јединици, именом и презименом, питање “својинских права” над мандатима се није ни постављало. Заплет почиње изменом изборног законодавства 1992. године када се прелази на пропорционални изборни систем, у коме по природи ствари странке носе изборни процес. Тиме су уставни принципи “добили нову интерпретацију”,<sup>12</sup> због квалитативно другачијег односа на релацији посланик – грађанин. Тадашњом одредбом члана 102. Закона о избору народних посланика,<sup>13</sup> поред осталих, иступање из политичке странке представља *ex lege* основ за губљење мандата. Изменама законодавства 1997. године као правни основ за губљење парламентарног статуса постаје искључење из странке. Тиме се странкама легално омогућава да неподобне посланике у сопственим редовима одстране из парламента, док самој странци остаје мандат. У то време се у историју српског парламентаризма уписују чести непринципијални преласци и претрчавања у супротан табор, као и неједнако поступање владајућих већина које парламент кроје према сопственим потребама.<sup>14</sup> Питање посланичког мандата своју политичку кулминацију доживљава 2002. године када Председништво Демократске опозиције Србије (ДОС) одузима мандате Демократској странци Србије (ДСС) која је иступила из до тада јединственог посланичког клуба.

Тадашњи Савезни Уставни суд СРЈ решавајући о уставној жалби посланика ДСС, пресуђује<sup>15</sup> у корист подносилаца уставне жалбе<sup>16</sup>. Након деченијског запетљавања у страначке кучине, Уставни суд Републике Србије

<sup>12</sup> Боса Ненадић, *op. cit.*, стр. 7.

<sup>13</sup> “Службени гласник РС”, број 79/92.

<sup>14</sup> Иако је губитак мандата био *ex lege*, «парламентарна већина била је ‘веома агилна’ и неуобичајено брза да престанак мандата констатује када је то било у њеном интересу и обрнуто – није јој се журило и одуговлачила је с констатацијом о престанку мандата када је ‘то ишло у прилог опозиционих странака’». Боса Ненадић, *op. cit.* стр. 9.

<sup>15</sup> Видети: Одлуку Уж – 25/02, («Службени гласник РС», број 45/02).

<sup>16</sup> Невезано од карактера посланичких мандата и не желећи да улазимо дубље у анализу случају, могућност одузимања мандата одлуком коалиције бисмо оценили као тек правно дискутабилну. Коалиције странака представљају неку врсту, да се метафорично изразимо, «конфедералног облика» удруживања, где се самим договором о расподели мандата истиче изборна понуда. Могућност да се договором више коалиционих партнера једна посланичка групација истисне, односно потисне из парламентарног живота сматрамо тек грубим кршењем изборне воље грађана. Слично: Милан Јовановић, *op. cit.*, стр. 70 и Драган Стојановић, *op. cit.*, стр. 298-299. Супротно мишљење заступао је представник Народне скупштине Б. П. на јавној расправи у предмету Уставног суда ИУ 197/2002 одржане 26. фебруара 2003. године.

2003. године<sup>17</sup> утврђује да из тадашњег устава проистиче да мандат припада посланику. Политички ешалони, уз непримерену критику ове одредбе и јавно позивања на непоштовање одлуке Уставног суда (*sic!*), уводе институт “бланко оставки” којим суштински заобилазе сада од стране надлежног ауторитета званично протумачене одредбе Устава<sup>18</sup>. Врхушка политичких странака би, најчешће пре стављања на изборну листу, од кандидата узимала изјаву којом се одриче посланичког мандата, чиме би активирање бланко оставке у случају његовог избора висило над њим као Дамоклов мач. Овим уговорима којима се посланици “слободно” одричу мандата, странке (п)остају суштински власници мандата, а институт бланко оставки се у парламентарној пракси примењује такође прилично арбитарно, сходно потребама владајућих већина. Уставно решење из 2006. године, којим се институт бланко оставки успиње на највиши правно-нормативни пиједестал – Устав, бива изложено оштрој рафалној палби науке, али и међународних институција од значаја на прокламованом европском путу Србије.<sup>19</sup> Пре свега због критике другонаведеног фактора (академска и стручна критика је више имала утицај лањског снега), тренутни сазив Скупштине је одбио прихватање бланко оставки, захтевајући експлицитно изражену вољу посланика. Пракса бланко оставки функционише паралелно и у локалним парламентима, а ово питање добија на значају расколом у Српској радикалној странци. Уставни суд је, разматрајући Закон о локалним изборима, касирао одредбе о бланко оставкама<sup>20</sup>. Последње измене Закона о избору народних посланика, којима је предвиђено да посланик лично подноси оверену оставку председнику Народне скупштине, у року од три дана од овере уставне одредбе о преносу мандата остају мртво слово на папиру.<sup>21</sup>

## 2. ОГРАНИЧАВАЊЕ МАНДАТА - *PRO ET CONTRA*

Присталице института бланко оставки полазе пре свега од социолошког миљеа, који дертерминишу три угаоне тачке обновљеног вишестраначја у Србији: непостојање политичке културе, слабе институције и неразвијено јавно мњење. Тако се истиче да у постојећем изборном систему и уз народну склоност ка “култу личности”, бирачи своје гласове пре свега “дају” опредељујући

<sup>17</sup> Одлуком IV 197/02 од 27. маја 2003. године («Службени гласник РС», број 57/2003).

<sup>18</sup> Упореди: Милан Јовановић, *Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије - случај слободни мандат*, “Годишњак”, Факултет политичких наука, 2007, стр. 245-246.

<sup>19</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitution of Serbia*, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf) (1. август 2011. године).

<sup>20</sup> Видети Одлуку IVз 52/2008 од 21. априла 2010. године («Службени гласник РС», број 34/10).

<sup>21</sup> Члан 13. Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика.

се за страначке лидере (“партија то сам ја!”) и саму партију.<sup>22</sup> Истиче се да би “увођење потпуно слободног посланичког мандата било буквално (прет) последњи корак у потпуном урушавању самог смисла демократског избора и каквог-таквог народног представништа,” да “посланици представљају партијске врхове и лидере, а ови, опет, представљају неки, мада често деформисан, израз воље грађана,” а да “с друге стране, посланици ослобођени бланко оставки, а при том невезани императивним (‘делегатским’) мандатом сопствене базе, не би представљали баш никога.”<sup>23</sup> Главни узрок настанка бланко оставки је, у пракси често вршена, (зло)употреба слободног мандата која је коришћена како би се напабирчила већина, чиме се суштински деформисала изборна воља грађана. Изузев понеког изузетка,<sup>24</sup> код страначких прелетања није било никаквих принципијелних, идејних размимоилажења, већ се најчешће радило о бескрупулозној трговини сопственим мандатом. Такође, ваља напоменути да су страначка прелетања бољка и других парламентарних демократија,<sup>25</sup> као и да је институт бланко оставки “изум” на који српски правни систем не полаже ексклузивитет географског порекла, с обзиром да је коришћен и у другим земљама.<sup>26</sup>

Већинско мишљење у правној теорији и пракси је да је парламентарни мандат по свом карактеру слободан. Ово мишљење своју изворишну тачку има у месту парламента у модерним демократијама,<sup>27</sup> а позитивноправну потку на-

<sup>22</sup> «Не гласају грађани за одређену листу због онога који се на њој нашао на 5, 15. или 115. месту, него због – пре свега – поверења у страначког лидера, његову харизму, убедљивост, изглед и политику коју он оличава.“ Ђорђе Вукадиновић, Звезде прелазног рока, <http://www.nspm.rs/kolumne-djordja-vukadinovica/zvezde-prelaznog-roka.html> (1. август 2011. године).

<sup>23</sup> Ђорђе Вукадиновић, *op. cit.* Такође видети и излагања представника Народне скупштине Б. П. и представника Секретаријата за законодавство Д. Р. на јавној расправи у предмету Уставног суда IY 197/2002 одржане 26. фебруара 2003. године.

<sup>24</sup> Као такав се наводи случај Ксеније Миливојевић и Горана Пауновића. Више у: Драгољуб Жарковић, *Бланко Стразбур*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/182815/Blanko-Strazbur> (1. август 2011. године).

<sup>25</sup> У Италији, процене за период од 1996. до 2001. указују на то да је 10% посланика променило странку. У руској Думи 31% између 1993. и 1995, у чешком парламенту 40% у периоду од 1992. до 1996, а у украјинском од 1998. до 2006. око 60% од чега су неки посланици променили своје парламентарне групе чак 10 пута. Упореди: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the imperative(...), op. cit.*

<sup>26</sup> Тако за случај Словачке видети пресуду Европског суда за људска права *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године, док је у Македонији посланик Павле Трајанов јавно говорио о постојању бланко оставки Видети: <http://vesti.alfatv.com.mk/default.aspx?mId=36&eventId=38571> (1. август 2011. године).

<sup>27</sup> «То није својствено модерној демократији, већ чистој партократији». Владан Петров, *Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43 и 47. Закона о локалним изборима - прилог расправи о природи мандата народног представника*, Зборник радова: «Правни систем и друштвена криза», Косовска Митровица, свеска 2, 2011, стр. 90.

лази у међународним уговорима<sup>28</sup> из којих се тумачењем проналази гаранција слободног мандата. Истиче се да је пасивно изборно право увек субјективно, појединачно и индивидуално јавно право.<sup>29</sup> Наведено становиште има нулти степен толеранције у вези било каквог ограничавања парламентарног мандата и најбоље га изражава мисао Драгана Стојановића да “уколико веза између посланика и политичке партије добије правни карактер, онда је у суштинском смислу разорена идеја репрезентације и избора уопште.”<sup>30</sup>

Бројне земље уставним одредбама експлицитно забрањују овај институт. Уставни суд Литваније<sup>31</sup> и Уставни суд Србије<sup>32</sup> су тумачењем уставних норми, имплицитно излучили начело слободног мандата. Венецијанска комисија истиче да је природа императивног мандата неспојива са концептом западне демократије,<sup>33</sup> а као једине европске државе које познају императивни мандат се наводе Србија и Украјина. Одредба члана 102. став 2. била је предмет оштре критике и у Мишљењу Венецијанске комисије о Уставу Србије из 2006. године, у коме се мотив уставотворца оцењује као “намера да се посланик веже за странку по свим питањима и увек”, чиме се озбиљно крши слобода посланика на изражавање сопственог мишљења и “концентрише претерана власт у рукама партијског вођства”.<sup>34</sup> Европски суд за људска права, који се у својим одлукама директно или индиректно бавио питањем карактера мандата, стао је на становишту о несумњиво слободном карактеру посланичког мандата,<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Тако је одредбама члана 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (“Службени лист СФРЈ”, број 7/1971) утврђено да сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења: а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника; б) да бира и да буде биран на повременим, истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача. Одредбом члана 3. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, измењену у складу с Протоколом број 11 (“Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 9/2003) предвиђено је да се високе стране уговорнице обавезују да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.

<sup>29</sup> Видети одлуку Уставног суда IV 197/02 од 27. маја 2003. године.

<sup>30</sup> Драган Стојановић, *op. cit.*, стр. 295.

<sup>31</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the imperative(...), op. cit.*

<sup>32</sup> Видети одлуку Уставног суда IV 197/02 од 27. маја 2003. године.

<sup>33</sup> Члан 53. Устава Андоре, члан 66. Устава Јерменије, члан 74. Устава Хрватске, члан 27. Устава Француске, члан 38. став 1. Устава Немачке, члан 67. Устава Италије, члан 69. Устава Румуније и члан 67. став 2. Устава Шпаније. Упореди: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the imperative(...), op. cit.*

<sup>34</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on (...), op. cit.*

<sup>35</sup> Видети нпр. пресуде у случајевима *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године, *Ganchev v. Bulgaria App. no. 57855/00* од 12. априла 2007. године и *Sadak and others v. Turkey (No. 1) App. nos. 2990/96, 29901/96, 29902/96 и 29903/96* од 17. јула 2001. године.

као и да свако супротно поступање представља кршење Европске конвенције. У случају *Gaulieder v. Slovakia*, примера ради, управо се радило о активирању бланко оставке, након што је апликант напустио посланичку групу. Према становишту Суда тиме је подносилац представке ускраћен у праву да буде члан парламента у који је изабран, чиме му је повређено право зајемчено чланом 3. Протокол 1 Европске конвенције о заштити људских и мањинских права и основних слобода.

Ако у овом делу суочимо социолошку аргументацију, изложена становишта међународних институција поред своје правне тежине – оне формалне и оне с аспекта правне аргументације – имају такође и политичку димензију која се огледа у утицају међународних стандарда који имају посебан значај на прокламованом путу европских интеграција Србије. С друге стране, перцепција избора од стране просечног бирача и досадашња пракса изнедрили су потребу за настанком института бланко оставки као заштитног средства политичким странкама од прекрајања изборне воље, али су партије тиме саме постале узурпатори и нека врста “нелегалног закупца” народне суверености. Све политичке опције у Србији су, у мањој или већој мери, одиграле улогу и жртве, али и – да се слободније изразимо – крадљиваца туђих мандата.<sup>36</sup> Такође, странке нису апсолутно ништа урадиле на успостављању мекших облика спречавања страначких трансфера, којима упоредноправна парламентарна пракса обилује. Већина предложених (забрана учествовања у раду парламентарних одбора, губљење права на финансирање из јавних извора)<sup>37</sup>, свакако не би у потпуности решили проблем, али би нпр. уз постизање центлменског договора и успостављање парламентарне праксе међу странкама о непреузимању страначких прелетача, што је учињено у Шпанији, свакако били озбиљан ударац трговини мандатима.<sup>38</sup>

### 3. ИЗБОРНИ СИСТЕМ И ПРИРОДА МАНДАТА

Прво питање које се намеће у вези са изборним системом: Да ли врста изборног система утиче на могућност губљења мандата? Услед противљења самом концепту института бланко оставки, дошло се до става да на карактер

<sup>36</sup> Милан Јовановић, *Мишљење Венецијанске комисије (...), op. cit.*, стр. 252. О овим појавама видети опширније код: Милан Јовановић, *Слободни мандат (...), op. cit.*, стр. 62-64, Милан Јовановић, *Мишљење Венецијанске (...), op. cit.*, стр. 245, Ђорђе Вукадиновић, *op. cit.* и Драган Стојановић, *op. cit.*, стр. 293-296.

<sup>37</sup> Ирена Пејић, *Уставни принципи слободног посланичког мандата*, «Архив за правне и друштвене науке», 4/2000, стр. 497, Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, 2003, стр. 297 и Милан Јовановић *Мишљење Венецијанске комисије (...), op. cit.*, стр. 249.

<sup>38</sup> Тако је у Шпанији потписан споразум о несарадњи странака са «одбеглим посланицима». Упореди: European Commission for Democracy through Law (Venice sommission ), *Report on the imperative(...), op. cit.*



посланичког мандата нема никакав утицај врста изборног система.<sup>39</sup> Мишљења смо, међутим, да врста изборног система значајно утиче на - наглашавамо не ограничење - већ *могућност успостављања* ограничења мандата. Непосредни однос посланик – грађани у већинском систему баца у засенак политичку странку, а уз то сваки појединац има могућност самосталног изласка на изборно тржиште. У пропорционалним системима странка је носилац изборног процеса и веза изабраних представника и бирача је знатно слабија.<sup>40</sup> О успостављању бланко оставки у пропорционалном систему може се полемисати са аспекта његове целисходности, док је у већинском систему “враћање мандата странци”, не само мање оправдано, због истакнутије улоге појединца у процесу избора, већ и правно апсурдно. У већинском систему испред једне политичке групације у једној изборној јединици се кандидује један кандидат, па би његовим одстрањивањем из представничког тела, мандат могао припасти, не листи која га је кандидовала, већ другопласираном кандидату супротног тора (sic!) или би евентуално могао иницирати нове изборе за празни мандат у тој изборној јединици.

Такође, сматрамо корисним истаћи да су изборна законодавства жмурила на уставне одредбе (оба устава!) о постојању непосредних избора, што је било разлог касирања одредаба о полунепосредним изборима на локалном нивоу Одлуком Уставног суда.<sup>41</sup> Тако је законодавним решењима предвиђено да странке након избора са предложене листе поново “бирају” ко ће постати представник у парламенту. Иако се овакво решење не може сматрати посредним избором,<sup>42</sup> реч је о полу-посредним изборима, који су свакако директно кршење начела о непосредности избора и самим тим ударац у “меки трбух” демократије.<sup>43</sup> Отуда став да бирачи у пропорционалном систему немају никаквог утицаја на чињеницу ко ће постати народни посланик, јер у систему затворених листа странке одлучују о кандидатима пре избора, а у критикованим решењима након избора,<sup>44</sup> апсолутно погрешан. Разлика делује ситна, али је суштинска. У првом случају странке *предлажу* кандидате, који могу, али и не морају бити изабрани. У другом случају странке *бирају* (sic!) посланике.

<sup>39</sup> Видети: Марјана Пајваничић, Коментар Устава Републике Србије, 2009, стр. 128 и Драган Стојановић, *op. cit.*, стр. 295.

<sup>40</sup> Управо је то био разлог тврдњи да у пропорционалним системима питање мандата представља унутарпартијско питање. Видети излагање представника Народне скупштине Б. П. и представника Секретаријата за законодавство Д. Р. на јавној расправи у предмету Уставног суда IУ 197/2002 одржане 26. фебруара 2003. године.

<sup>41</sup> Видети: Одлуку Уставног суда IУз 52/2008 од 21. априла 2010. године.

<sup>42</sup> Боса Ненадић, *op. cit.*, стр. 18.

<sup>43</sup> Слично: Боса Ненадић, *op. cit.*, стр. 18, Милан Јовановић, Слободан мандат (...) *op. cit.*, стр. 71, Славиша Орловић Проблеми са изборним системом у Србији, [http://www.eukonvent.org/downloads2/110601-slavisa\\_orlovic.pdf](http://www.eukonvent.org/downloads2/110601-slavisa_orlovic.pdf) (1. август 2011. године), стр. 3.

<sup>44</sup> Тако: Владимир Пудар, *Демократија, лаку ноћ*, <http://www.slobodanjovanovic.org/2011/05/19/vladimir-pudar-demokratija-laku-noc/> (1. август 2010. године).

Непосредност се код система затворених листи огледа у томе што бирачи знају редослед уласка својих кандидата у парламент, док у другом случају могу “купити мачку у цаку”. Тако се на већини избора кандидатима маше омиљеним личностима из јавног, културног и спортског живота, да би се затим места у парламенту додељивала анонимним страначким апаратчицима, неретко, са дна листе. Из овога се може закључити да страначка ограничавања посланичког мандата нису један изоловани реликт заостао из једнопартијског система, већ да је цео изборни систем остао прошаран елементима који одударају од логике политичких система у модерним демократијама.

Како је кључна ствар у сузбијању сваке пошести искорењивање њених узрока, друго питање које се намеће јесте: Може ли се “изборним инжињерингом” потиснути потреба за појавом бланко оставки? Становиште да је политичка санкција у виду nereизбора довољна претња непринципијелним прелетачима<sup>45</sup> је, што је и пракса доказала, нетачна. Посланик прелетач је сакривен дубоко иза страначког брeнда, а и сам постојећи пропорционални систем толико руши непосредност, да грађани углавном и не знају ко је велика већина представника које су “изабрали”. С обзиром да би увођење већинског изборног система одстранило потребу за постојањем бланко оставки, намеће се питање да ли је то довољан аргумент за овим радикалним заокретом. Без дубљих експликација, мишљења смо да српско друштво које карактерише висока друштвена, етничка, верска, социјална и политичка слојевитост захтева неопходност укључивања ових група у политички систем, што знатно више омогућава пропорционални систем.<sup>46</sup> Стога би кориговање постојећег пропорционалног система, како би се појачале танке везе између кандидата за народне посланике и бирача, сматрали адекватним решењем.

У Нацрту Закона о изборима одборника Министарства за државну управу и локалну самоуправу<sup>47</sup> одређено је да у јединици локалне самоуправе предлагачи дају листу кандидата, док се јединица локалне самоуправе парцелише на онолико изборних јединица колико и одборника има у локалном парламенту. Странка са листе сваког кандидата распоређује у по једну изборну јединицу. Гласачи гласају у изборним јединицама заокружујући кандидата по имену и презимену. На крају изборног процеса сви мандати се распоређују по пропорционалном моделу.<sup>48</sup> Иако парцелисање на изборне јединице подсећа на

<sup>45</sup> Ирена Пејић, *op. cit.*, стр. 488.

<sup>46</sup> Више у: Славиша Орловић, Изборни систем и институционални дизајн, <http://izbornareforma.rs/wordpress/wpcontent/uploads/zbornik/Slavisa%20Orlovic%20%20Izborni%20sistem%20i%20institucionalni%20dizajn.pdf> (1. август 2011. године).

<sup>47</sup> <http://www.cesid.org/images/Nacrt%20Zakona%20o%20izbora%20odbornika.doc> (1. август 2011. године).

<sup>48</sup> “Свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран укупном броју добијених гласова. У расподели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали у јединици локалне самоуправе» (члан 42. став 1. Нацрта). Мандати који припадају одређеној изборној листи додељују се кандидатима са те листе

већински систем, реч је о чисто пропорционалном моделу. Разлика је само што кандидати унутар листе која је прескочила цензус, сходно резултату у својој изборној јединици остварују право на добијање одборничког мандата. Да би кандидат постао одборник, цела листа мора остварити задовољавајући резултат, али и он сам. Тиме се јача легитимитет појединца, а странке се терају на обазривост приликом кандидовања, чиме се лече бољке постојећег изборног система, који и даље остаје пропорционалан, а чини се значајан корак у департизацији система, јачању принципа непосредности и изградњи институције парламента. Стога бисмо ово *de lege ferenda* решење оценили као боље и адекватније од постојећег и заложили се за његово усвајање на локалном, покрајинском и републичком нивоу.

#### 4. ПРАВНА ПРИРОДА БЛАНКО ОСТАВКЕ

Још једна мањкавост института бланко оставки огледа се у анализи правне природе “неопозивог стављања мандата на располагање странци на чији је предлог изабран за народног посланика”. Сам пренос “власништва” над мандатом, спада у резон грађанског права, који је, како се истиче, неприменљив на уставни институт парламентарног мандата.<sup>49</sup> Ни странка, ни посланик који се бланко “одриче” свог мандата, немају јавноправно овлашћење (ни изворно, ни поверено), па стога нема ни говора о јавноправном карактеру уговора.<sup>50</sup> То - додали бисмо - не мења ни околност о значајној улози партије у политичком животу, јер оне са правног аспекта немају јавна овлашћења.

Питање правне природе је додатно продубљено анализом испуњености законских и општих услова за пуноважност бланко оставки са аспекта облигационог уговора (способност уговарања, сагласност воља, кауза, предмет уговора и сагласност воља).<sup>51</sup> Истиче се да је једино способност уговарања код оба субјекта неспорна, док изражена воља у тренутку уговарања не одговара стању свести подносиоца оставке. Посланик бланко оставку не подноси “слободно”, што би указивало да је реч о једностраном уговору, већ као услов да би био кандидован, односно “делегиран” у парламент. На папиру се подноси оставка, али њено коришћење остаје сада на слободној вољи друге стране.<sup>52</sup> Подносилац

---

према проценту гласова који су кандидати освојили у односу на укупан број уписаних бирача у изборним јединицама у којима су кандидовани (члан 44. став 1. Нацрта).»

<sup>49</sup> Излагање Владана Петрова на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

<sup>50</sup> Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Излагање Чедомира Бацковића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

оставке није поднео оставку, већ је дао могућност противној страни да му одузме мандат чиме се врши “замрзавање на четири године права на слободу мишљења и изражавања”, због чега се овај уговор оцењује као фиктиван и симулован.<sup>53</sup> Зато се као предмет уговора наводи “изборна воља грађана, тј. мандат за представљање те воље“, због чега их Оливер Антић карактерише као “уговоре којима се штети јавној служби” и врши узурпација јавног овлашћења, која се своди на “вршење туђег посла без овлашћења и израженог интерес, односно воље бирача.”<sup>54</sup> Кауза као четврти елемент пуноважности уговора, је разлог, основ обавезивања и код двостранообавезних уговора се састоји у противпрестацији друге стране. Оливер Антић истиче да се код бланко оставки кандидат за одборнике обавезује управо да би добио мандат, док се подносилац изборне листе обавезује да му мандат неће одузети уколико друга страна подреди своју вољу партијској директиви, чиме је опстанак уговора везан искључиво за вољу једну стране, што га доводи у колизију са јавним поретком и добрим обичајима.<sup>55</sup> Приказана аргументација је правно логички прилично поткована. Она је у извесном сегменту инспирисана ауторовим противљењем самом концепту бланко оставки, али чак иако је не прихватимо у чистом облику, указује на институт који се с великим потешкоћама може укалупити у постојеће правне, па и логичке обрасце.<sup>56</sup> Урођена грешка овог института је да се њиме наводно слободно подноси оставка на мандат, који у тренутку подношења није ни “у рукама” подносиоца оставке; и уз то се изјављује оставка, иако она не производи дејство одмах, чак најчешће никад.

## 5. АНАЛИЗА ЧЛАНА 102. СТАВ 2. УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставни суд се, као што смо већ истакли, два пута бавио питањем мандата народних представника. Први пут је то учинио за време важења Устава од 1990. године, бавећи се питањем да ли мандат у националном парламенту припаду посланику или странци, када је касирао одредбе којима је предвиђен престанак мандата у случају престанка чланства у политичкој странци или коалицији на чијој је листи изабран, односно брисањем из регистра политичке организације на чијој је листи изабран. Уставни суд је из уставних гаранција пасивног бирачког права, начела грађанске суверености која се, поред осталог, остварује преко својих слободно изабраних представника, представљања свих грађана

<sup>53</sup> Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

<sup>54</sup> Слично: Милан Јовановић, *Слободан мандат (...), op. cit.*, стр. 72.

<sup>55</sup> Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

<sup>56</sup> На трагу овог становишта је и Одлука Уставног суда ИУз 52/2008 од 21. априла 2010. године.

итд., јасно стао на становишту да је парламентарни мандат слободан.<sup>57</sup> Други пут је оцењивао уставност (по Уставу од 2006) законских одредби којима су бланко оставке у локалним парламентима афирмисане као позитивноправна реалност.<sup>58</sup> Давањем уставне позлате институту бланко оставки, уставотворац је толико замрсио нормативни систем, да је једно не толико правно компликовано питање карактера посланичких мандата постало прави изазов и за највеће правне зналце. Устав од 2006. године у одредби члана 102. став 2. Устава помиње само мандат на републичком нивоу. Па је упитно поставити питање да ли разлике између представничких мандата на локалном, републичком, па и покрајинском нивоу,<sup>59</sup> по својој природи остављају места различитом правном регулисању.

Наравно да разлике у надлежностима, значају и питањима којима се баве ове две врсте представништва нема потребе посебно наглашавати. У оба случаја ради се, међутим, о представницима грађана, изабраних по истом изборном моделу. Као разлика од значаја за нашу анализу би се могла истаћи да је локални ниво власти (нарочито у мањим локалним заједницама) знатно ближи грађанима од републичког. Ово разлика је ипак квантитативне природе и не може довести до квалитативно различите природе мандата. Такође, политички систем једне земље мора имати логичку заокруженост, а његови институти морају бити прожети истоветним духом норми. Било какво размишљање у супротном правцу од изложеног би тек закомпликовало карактер мандата на покрајинском нивоу. Према Одлуци о избору посланика у скупштину аутономне покрајине Војводине на снази је изборни систем према коме се једна половина парламентарца бира по систему сразмерног представништва, а друга по већинском.<sup>60</sup> Логика да у пропорционалном систему треба дозволити могућност ограничавања слободе мандата, довела би до различитог статуса посланика у истом политичком телу (*sic!*). Овај изборни систем окарактерисан је као «рововски», јер се пола посланика бира по чистом пропорционалном, а пола по већинском изборном систему. Покушај законодавца да овако брутално упари изборне системе са различитом логиком, вероватно је био мотивисан жељом да надомести мане изборних система, али је произвео управо контраефекат. Законодавац је, овим мешањем, избацио у први план мане оба система, па се нити може говорити о репрезентативном парламенту, нити о непосредности карактеристичној за већински систем. Стога *de lege ferenda* би се раније излагања о изборима на локалном и републичком нивоу *mutatis mutandis* односила и на покрајинске изборе.

<sup>57</sup> Одлука Уставног суда IY 197/02 од 27. маја 2003. године («Службени гласник РС», број 57/2003).

<sup>58</sup> IYз 52/2008 од 21. априла 2010. године.

<sup>59</sup> С обзиром на општепознати тренутни положај АП Косова и Метохије, анализираћемо само начин избора за Скупштину АП Војводине.

<sup>60</sup> Видети: чл. 27, 28. и 53. и шире наведене одлуке («Службени лист АПВ», бр. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009 и 23/2010).

Не постоји никакав суштински разлог за разликовање природе између наведених мандата.<sup>61</sup> Са аспекта важећег права, у светлу одредбе члана 102. став 2. Устава и одлуке Уставног суда, та разлика правно гледано постоји. Држећи се стриктно слова Устава долазимо до апсурда да како је то примећено «политичка странка може више, али не може мање,»<sup>62</sup> што је супротно основној логици права.

Тумачењем релевантних одредаба Устава<sup>63</sup>, Уставни суд се у својој одлуци ГУз 52/2008 од 21. априла 2010. године бавио питањем мандата на локалном нивоу, али се разматрања *mutatis mutandis* могу пресликати и на карактер мандата у Народној скупштини. У наведеној одлуци је истакнуто: да је слободан мандат народних представника један од основних принципа и вредности на којима се темељи савремена демократска и правна држава; да с обзиром на непостојање правне везаности у смислу опозива, између бирача и одборника, таква веза се утолико пре не може законом установити између одборника и подносиоца листе; да се институтом таквог уговора уводи прикривени императивни мандат, чиме се мења Уставом опредељена природа представничког мандата; да мандат као јавноправни однос бирача и одборника не може бити предмет уговора приватног права; да такав уговор не одговара стварној вољи подносиоца; да се тиме од стране политичких странака преузима улога бирачког тела; да се тиме угрожава слобода мисли и изражавања.

Одредба члана 102. став 2. гласи: «Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика.» Дикција уставотворца, коришћењем речи «слободан» даје тако свечани призив овој норми, да се ствара утисак, као да се њоме проширује, а не огранича-

<sup>61</sup> Супротно становиште видети у: Владан Петров, *Одлука Уставног суда(...), op. cit.*, стр. 86.

<sup>62</sup> Излагање Јована Ђирића на јавној расправи у предмету ГУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

<sup>63</sup> Уставом је, поред осталог, утврђено: да је Република Србија (...) заснована на (...) припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, као и да ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана (члан 2.); да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана (...) да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (члан 5. ст. 1, 3. и 4.); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, као и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, те да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); да се јемчи слобода мишљења и изражавања(...) (члан 46).

ва слобода посланичког мандата (*sic!*). Ова одредба, отуда не само да је «мало лицемерна,<sup>64</sup> већ приде то врви од цинизма. Сликвито речено, то би било као да се у акту којим се забрањује ропство и гарантује слобода личности, пропише да је сваки човек слободан, штавише, да је толико слободан да своју слободу може ставити на располагање робовласницима!

С једне стране имамо опште и веома апстрактне норме, из чијег се тумачења назире гаранција слободног мандата, а с друге стране експлицитну норму којом се директно «увози» императивни мандат. Противници концепта императивног мандата су покушавали спас да нађу у формулацији «под условима одређеним законом». Тако се истицао став како се законом може смањити штетност ове одредбе прописивањем услова који неће имати карактер бланко оставке (увођењем личне предаје, персоналним изјављивањем и сл.). Реч је, међутим, о натегнутом и неисправном тумачењу, јер «неопозивост одриче сваку могућност премишљања.»<sup>65</sup> Ради се, дакле, о колизионим нормама у једном-истом правном пропису. Према правилима тумачења, предност би требало дати специјалној и експлицитној норми. Проблем је што оваква норма одудара од духа и логике Устава и супротна је концепту модерног парламентаризма. Она је «тројански коњ» у нормативном смислу, који је истовремено, да до краја изведемо њено тумачење, уставни налог којим се не само утврђује постојање бланко оставки у нашем правном систему, већ се прописује обавеза законодавцу да изврши легислативно спровођење овог института у правни живот. Самим тим било какво законодавно игнорисање ове норме, јесте кршење Устава (*sic!*). Избегавање уставних налога, међутим, у бројним случајевима остаје правно несанкционисано. Реч је, ако је за утеху, о правно имперфектној норми, а у неким случајевима (као у овом) њено правно спровођење би могло зависити од уставно-судске уздржаности, односно његовог активизма. Снагу овог налога, да подвучемо, свакако слаби њена супротстављеност нормама и духу самог Устава. Дилема међутим постаје «тамно-вилајетска», јер испада да било која од две опције представља мање или веће кршење Устава. Оно што је свакако олакшавајућа околност је да је мања повреда неспровођење (оваквог) уставног налога, него рушење духа и фундаменталних одредби Устава.

У пракси се ово решење заобишло последњим изменама Закона о избору народних посланика којима се ишло контра наведеном уставном налогу, док су бланко оставке на локалном нивоу укинуте одлуком Уставног суда. *Status quo*, према коме ће спорна одредба члана 102. став 2. Устава остати да «виси у ваздуху», постајући «фикус-норма» била је управо предлог већег броја противника императивног мандата<sup>66</sup>. Јасно је да након става Венецијанске комиси-

<sup>64</sup> Ратко Марковић, *Устав Републике Србије из 2006 – критички преглед, op. cit.* стр. 16.

<sup>65</sup> Срђан Ђорђевић, *Уставно решење посланичког мандата*, <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/12djordjevic.htm> (1. август 2011. године), стр. 3.

<sup>66</sup> Боса Ненадић, *op.cit.*, стр. 19, Ирена Пејић, Концепт народног представништва и контраверзе о парламентарном мандату у Српском уставу, [http://starisajt.nspm.rs/debate\\_2007/2007\\_pejic1.htm](http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_pejic1.htm)

сије и критика из Европе, неће постојати ни политичка воља за спровођењем ове уставне одредбе, чиме цела сага око бланко оставки, чини се, добија свој епилог. Реч је, међутим, о политичком «пресецању», односно игнорисању овог Гордијевог чвора. Поставља се питање шта би се десило озаконивањем бланко оставки које би своје упориште и (што је још битније) извориште имале у одредби члана 102. став 2. Устава.

Прво могуће тумачење би било да се предност да разматраној одредби Устава, и то тако што се не би односила само на народне посланике, већ и на представнике у локалном парламенту. Без обзира што уставотворац помиње само народне посланике, применио би се принцип ко може више, може и мање.

Друга опција је најуже тумачење предметне одредбе, према коме би бланко оставка била правно дозвољена само у оквиру националног парламента, не и на локалном нивоу, јер је уставописац експлицитно прописао да је «народни посланик», а не и одборник, «слободан да неопозиво мандат повери странци.»<sup>67</sup> Реч је о изузетку, па би се применило правило да изузетке требало уско тумачити.<sup>68</sup> У овом случају настаје проблем, јер се политичкој странци на републичком (вишем) нивоу дозвољава могућност узимања бланко оставки, али јој се то исто забрањује на локалном нивоу. Па испада да се иде супротно правном начелу: ко може више, може и мање.

Трећа солуција, која би своје упориште имала у системском тумачењу, би се свела на игнорисање ове одредбе и давање превласти духу Устава. Она се може постићи законодавним и практичним игнорисањем уставног налога. И у случају законодавчевог спровођења уставног налога, Уставни суд би могао тумачењем, чиме би до крајњих граница размахнуо капацитете уставно-судског активизма, могао касирати донете законодавне одредбе дајући тиме предност духу Устава над једном изолованом правном нормом. Он овим, наравно, не би могао утврдити директну неуставност одредбе Устава - то чак и језички прилично апсурдно звучи - али би оцењујући законодавно решење, у случају постојања контрадикторних уставних норми, предност могао дати претежнијем интересу, начелима Устава.<sup>69</sup> Пресудио би да се одређене уставне норме јаче рефлектују од других. У примени права је уобичајено да се у конкретном случају приликом сукоба два формално једнака права, да предност оном које претеже. Узмимо нпр. право на живот и право на имовину; нико неће оценити да је дошло до повреде права на имовину или права на приватност, ако провалимо у нечији стан бежећи од пожара. Разлика је свакако у томе што се наведеном примеру право на имовину, «повлачи» само у конкретном случају. Оно по својој природи није супротстављено праву на живот. Бланко оставке су, међутим, по

---

(1. август 2010. године).

<sup>67</sup> Тако: Владан Петров, *Одлука Уставног суда(...), op. cit.*, стр. 85.

<sup>68</sup> То је било становиште и представника Народне скупштине В. Р. на јавној расправи у предмету IУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

<sup>69</sup> Владан Петров, *Одлука Уставног суда(...), op. cit.*, стр. 88-89.



свом карактеру, увек (и апстрактно и у сваком конкретном случају) у директној колизији са начелом слободног мандата које се тумачењем црпи из уставних одредби. Код разматрања ове опције, први случај (законодавно игнорисање) је политичка одлука, а једино је друга опција правно разрешење. Политичко окончање ове саге, којим би се тумачи Устава ослободили хамлетовске дилеме, било би и ревизионо избацивање спорне одредбе.

Овде можемо изразити жал што уставотворац није пажљивије сортирао норме, правећи «двоспратни Устав», где би измена норме члана 102. став 2. била предвиђена по олакшаном ревизионом поступку.<sup>70</sup> Тада би, с обзиром на разлику у формалном стварању норми, било могуће утврдити и њихову различиту правну снагу. Формално гледано, тако устројена хијерархија није правно установљена у нашем систему. Међутим, суштински гледајући, чим је форма једне норме јача, тиме је и њена садржина снажнија. Уосталом, „форма у праву и постоји да би се заштитила суштина“. Уставни суд ни тада не би директно могао утврдити директну неуставност одредбе Устава, већ би оцењујући законодавно решење, у случају постојања контрадикторних уставних норми, предност дао онима *јаче правне снаге*. Тада бисмо, без обзира на револуционарно-екстензивни призивок овог решења, ову опцију подржали као најелегантнију и правно најисправнију.

Уставни суд је, касирајући одредбе Закона о локалним изборима, мудро избегао да непотребно залази у «нормативне кучине», «констатујући» «да је одредба члана 102. став 2. Устава садржана у делу Устава којим се изричито уређује положај народних посланика, а не и положај одборника», због чега оспорене одредбе није ни ценио у односу на наведену. Суд је на један суптилан и одмерен начин исказао негативан однос према одредби члана 102. став 2. Устава, наглашавајући да је «имао у виду - критичко (прим С. М.) - мишљење Венецијанске комисије у делу који се односи» на наведену одредбу.<sup>71</sup> Тиме је изражена нека врста тихог револта према поступку уставотворца који је увођењем ове одредбе игнорисао претходну одлуку Уставног суда.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Чланом 203. става 7. Устава предвиђено је да се промене Устава врше по отежаном поступку (спровођењем референдума) ако се промена односи на, између осталог, уређење власти, где спада и предметна одредба члана 102. став 2. Устава.

<sup>71</sup> Одлука Уставног суда IУ 197/02 од 27. маја 2003. године («Службени гласник РС», број 57/2003).

<sup>72</sup> IУ 197/02 од 27. маја 2003. године. Потребу за појачаним уставносудским активизмом у овом случају од наших уставноправних писаца заступао је Владан Петров: *Одлука Уставног суда(...), op. cit.*, стр. 88-89.

## **6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Институт бланко оставки последица је парламентарне неразвијености и ниске политичке културе. Он као такав није страном телом у реалном политичком животу, већ лакмус папир који оцртава слабости правно-политичког система. Институт бланко оставки се наметао као штап којим смо подупирали наш хром ход ка изградњи институције модерног парламентаризма и наизглед је у постојећем изборном и политичком систему деловао као штит изборне воље. Шире посматрано, он је лек који ствара зависност, а телу онемогућује развој. Зато је логично решење системске реформе, које би требало започети реформом изборног система.

Превасходно под притиском критика из међународних институција одредба члана 102. став 2. Устава остаће «нормативни смоквин лист» без правног живота, који међутим неће служити да прикрива срамоту, већ да на њу подсећа. Она одражава кратковидост политичких чинилаца, који су тотално занемарили апеле академске правне струке и аргументовану одлуку Уставног суда, тврдоглаво гледајући своје краткорочне интересе, положивши оружје тек под притиском (не чак ни аргументацијом!) пристиглом од стране међународних институција. Тиме је откривена слабост оних, који уместо да креирају јак правно-политички систем, као лоши студенти уче само оно што морају, не би ли некако напавирчили прелазну европску оцену. Саучесници у креирању спорне одредбе, прогласили су је «франкештајнском», тек када је њих почела да угрожава. Они нису имали политичку далековидост за коју су узор могли пронаћи у анегдоти према којој тадашњи премијер Никола Пашић пита своје законописце какав је нови закон према опозицији, па на одговор да је катастрофалан констатује да би то требало ублажити, јер вели: «Данас-сутра и ми лако можемо постати опозиција.»

«Дух» оличен у одредби члана 102. став 2. враћен је «у боцу» политичким прагматизмом, који га је направио. Правно гледано, ако је до овог гледишта икоме сем људима из струке још стало, направљен је тамновилајетски лавиринт који тражи праву правнолојичку акробатику у сузбијању штетног зрачења ове норме. Она је оличена у давању предности фундаменталних, начелних норми, као и самог духа Устава над једном експлицитном и - што је најгоре - прилично јасном нормом.

## LEGAL NATURE OF REPRESENTATIVES MANDATE IN SERBIA

*The article deals with an imperative mandate that appeared after constitution of parliamentary democracies in the eastern-block countries. The author gives a short history of representative's mandate in two-decennial renewed multiparty system of Serbia and analyses decisions of the Constitutional Courts of Serbia, Croatia and Lithuania, opinions of the Venetian Commission and relevant decisions of the European Court for Human Rights. Besides, the paper deals with an influence of election system on the character of representative's mandate, differences between representatives in local and national parliaments, influence of the current legal and political system, and possible interpretation of collision norms. Particular consideration is given to the article 102 par. 2 of the Serbian Constitution and its relation to the other Constitutional provisions.*

*The author finds that limitations of the freedom are just reflection of underdevelopment of political culture and institutions in newly established democracies. He also gives and examines concrete de lege ferenda proposals that would systematically improved current weaknesses.*

**Key words:** *Imperative mandate. Article 102 Paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Serbia. Election system. Representative mandate.*