

Stefan Surlić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Pojam, vrste i osnovna obeležja parlamentarnog mandata

Apstrakt

Ovim radom želi se ukazati na status koji poseduju narodni predstavnici u savremenim demokratskim parlamentima. Polazeći od različitih doktrina predstavljanja, možemo pratiti istorijski put razvoja nacionalnih parlamenata, a samim tim i karakter mandata koji su uživali i koji danas uživaju njihovi članovi. Uoprednom analizom ustavnih rešenja uvideće se osnovni zajednički principi kojima se vode savremene demokratije pri određenju parlamentarnog mandata, potom izuzeci koji proističu iz različitih istorijsko-političkih iskustava, kao i posebnosti mandata u parlamentarnom životu Srbije.

Ključne reči:

političko predstavljanje, parlament, parlamentarni mandat, slobodan mandat, imperativni mandat

UVOD

Savremene liberalne demokratije, prema Dalovom (Dahl) zapažanju, sadrže dve bitne osobine: *participaciju*, koja podrazumeva toleranciju vlasti prema opoziciji i dopušta široku uključenost zainteresovanih političkih aktera, i *kompeticiju*, odnosno postojanje redovnih izbora putem kojih građani imaju mogućnost da se opredele za svoje predstavnike. Postojanje istinske participacije i kompeticije omogućava izbor legitimnih predstavnika u parlamentu koji svojim nastupima u plenarnim zasedanjima i radom u parlamentarnim

¹ Email: stefan.surlic@fpn.bg.ac.rs

odborima štite interese građana koji su ih izabrali. No, izazov koji stoji pred savremenim demokratijama jeste priroda mandata neposredno izabranih narodnih predstavnika.

Parlamenti država simbolišu narodno predstavništvo. U doba kada egzekutiva sve više preuzima poluge moći, parlamenti gube ulogu donosioca važnih odluka i inicijatora zakonskih predloga. Njihova bitnost se, pre svega, očitava u narodnom predstavništvu i značenju koje imaju za građane.² Članovi parlamenta, predstavnici „narodne volje“, poseduju određena statusna prava pomoću kojih se definiše karakter njihovog mandata. Mandat je kroz istoriju evaluirao iz imperativnog u slobodan oblik. Međutim, slobodan mandat u savremenom kontekstu, pored zagarantovanih prava, poseduje značajna ograničenja nametnuta porastom moći političkih partija.

POJAM PREDSTAVLJANJA

Savremene demokratije počivaju na političkom predstavljanju. Antički ideal o neposrednom učešću svih građana pri većanju i donošenju odluka neostvariv je u moderno konstituisanim nacionalnim državama. To je bio i razlog što su mnogi mislioci u predstavljanju videli ograničavanje istinske demokratije, jer se moć odlučivanja smešta u ruke nekolicine. Pri takvom poimanju predstavljanje ima dodira sa demokratijom, ali je, po mišljenju mnogih političkih teoretičara, reč o „aristokratskom“ obliku demokratije. Međutim, autori poput Plotkea nas upozoravaju da „suprotnost predstavništvu nije participacija, suprotnost predstavništva je isključenje“.³

Pojam predstavljanje od posebne je važnosti za razumevanje karaktera mandata. U savremenom kontekstu, političko predstavljanje se odnosi na relaciju koja postoji između birača i njihovih predstavnika, odnosno kako pojedinci ili grupe deluju u ime veće grupacije, tj. građana. Upitanost koja zaokuplja teoretičare predstavništva jeste kakva je priroda odnosa između predstavnika i onih koji su ih izabrali? Iz nje proističu odgovori čija se suprotnost kreće u rasponu od samostalnog i sposobnog vođstva nezavisnog od volje građana do poniznog i poslušnog delegata čija je jedina uloga da prenese „glas naroda“. Takođe, Hejvud zapaža da se savremeno predstavljanje svodi na analizu glasanja i izbora, dok su pitanja kao „kada možemo reći da neka osoba predstavlja neku drugu osobu i šta je to što ona predstavlja“ potpuno zanemarena u političkoj misli.⁴

² Rod Hague, Martin Harrop, *Komparativna vladavina i politika*, Golden marketing, Zagreb, 2009, str. 263.

³ David Plotke, „Representation is Democracy“, *Constellations*, Vol. 4, No. 1, p. 19.

⁴ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 422.

Složenost predstavljanja se ogleda upravo u različitom tumačenju značenja pojma. Da li pod predstavljanjem podrazumevamo zastupanje nečijih interesa ili predstavljanje u smislu nečijih osobina i svojstava? U zavisnosti od toga koje poimanje prihvatimo slediće i naša dalja opredeljenja prema nekom od ponuđenih koncepcija predstavništva.

Istorijski nastanak i razvoj političkog predstavništva

Iako su temelje predstavništva sazidale građanske revolucije, treba imati na umu da savremeno značenje možemo razumeti samo uz osvrtnje na istorijski razvoj pojma. Svakako da doba Helade ne poznaje institut predstavništva, budući da je on u suprotnosti sa osnovnim načelima tadašnjih polisa. Svi građani su, ukoliko zanemarimo grupacije koje su bile uskraćene (stranci, žene, robovi), imali obavezu da se okupljaju na Narodnim skupštinama i da većaju o pitanjima koja su od važnosti za zajednicu u kojoj žive.

Prva upotreba pojma predstavljanja zabeležena je u obraćanju Olivera Kromvela (Oliver Cromwell) članovima britanskog parlamenta: „Bio sam brižljiv prema vašoj bezbednosti i bezbednosti onih koje vi predstavljate“. Međutim, iako je parlament bio označen kao predstavnička institucija, još dugo vremena nije u očima puka bio prepoznat kao njegov verodostojan reprezent.

Tek se u XVII i XVIII veku značenje pojma predstavljanje oblikuje u formu koja je i danas prihvaćena. Sazrela je svest o potrebi za delovanjem u ime drugih i povezivanjem tog delovanja sa pravima i slobodama ljudi. Posebno je bio prihvaćen koncept „zamišljenog predstavništva“, čiji je tvorac Edmund Berk (Edmund Burke). Koncept je podrazumevao da narod predstavlja pojedinci koji nisu izabrani, ali koji imaju osećaj za „zajednički interes“.⁵ Tim stavom Berk je branio poziciju aristokratije, za koju je smatrao da je jedina sposobna da vlada i odgovara na sve glasnije zahteve za reformom političkog predstavništva.

Ulogu predstavnika građana, sa povećanjem društvenih potreba dobija sve više aktera. Međutim, u političkom smislu osnovne predstavničke institucije su: *izbori*, *partije* i *parlament*. Pratimo različit istorijski razvoj ovih institucija, ali u savremenim demokratijama nijedna od njih ne može biti zanemarena ili izostavljena.

PARLAMENTARNI MANDAT

Reč mandat potiče od latinske reči *mandatum* što znači nalog, punomoć ili ovlašćenje. Mandat možemo razumeti višestruko. Pod tim pojmom podrazumeva se vremenski period na koji se biraju narodni predstavnici, potom

⁵ Slaven Ravlić, *Dileme političkog predstavništva*, Politička kultura, Zagreb, 2008, str. 41.

ovlašćenje za sastav vlade, ali i ovlašćenje koje izabrani predstavnici dobijaju od građana. Potonje značenje je glavni predmet naše analize i njega definišemo kao „uputstvo ili naredbu sa više instance“⁶, u ovom slučaju ovlašćenje građana, izvornog suverena, dato predstavnicima u zakonodavnom telu radi ostvarenja određene politike. Mandat potpada pod statusna prava članova parlamenta. Postoje dva osnovna oblika parlamentarnih mandata: *imperativni* i *slobodni*.

Priroda i karakter imperativnog mandata

Imperativni mandat, kao jedan od dva osnovna oblika mandata, podrazumeva da su predstavnici obavezni na poslušnost građanima koji su ih birali i da svojim glasanjem moraju dokazivati lojalnost tokom čitavog trajanja predstavničke funkcije jer im, u suprotnom, sledi oduzimanje mandata. U slučaju imperativnog ili vezanog mandata, narodni predstavnik nije u mogućnosti da izrazi stav ili glasa u skladu sa sopstvenim uverenjima već u skladu sa voljom ljudi koji su ga izabrali.

Radi dubljeg razumevanja vezanog mandata potrebno je osvrnuti se na vreme njegovog nastanka. Imperativni mandat se oblikovao u srednjem veku i vezuje se za održavanje staleških skupština koje je sazivao monarh. Staleške skupštine su po formi daleko od savremenog pojma predstavničkog tela. Sam naziv ukazuje da su se na skupštinama okupljali predstavnici feudalnih staleža rovoski se boreći za sopstvene interese, budući da svest o opštem interesu nacije nije postojala.

Imperativnost mandata ogledala se u tome što su delegati skupštine imali stroge upute od strane svojih staleža. To je bio razumljiv odnos, budući da su jedino na taj način staleži bili sigurni da će njihovi stavovi biti dosledno preneti i da predstavnici neće pokleknuti pred pritiskom monarha, dok su delegati, sa druge strane, pred kraljem mogli da se opravdaju kako su im „vezane ruke“. Ovaj oblik mandata posebno je bio zastupljen u staleškim skupštinama apsolutističkih monarhija Francuske, Španije, Svetog rimskog carstva...

Poseban teorijski doprinos odbrani imperativnog mandata dao je Ruso (Rousseau), da bi ga kasnije nasledili Kelzen (Kelsen) i Dandiran. Za Rusoov koncept narodne suverenosti jedino je imperativni mandat bio prihvatljiv. Narodni suverenitet se ostvaruje kroz opštu volju celog naroda. Suverenost ne sme biti oduzeta narodu i zato je jasno da „u zakonodavnoj vlasti narod niko ne može da predstavlja“.⁷ Mogu postojati samo „komesari“ koji će

⁶ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 429.

⁷ Dimitrije Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Svjetlost, Sarajevo, 1979, str. 33.

doslovno prenositi volju naroda. Nasuprot Rusou, Sjejes (Sieyés) će biti oštar zagovornik slobodnog mandata.

Imperativni mandat ne pruža slobodu odlučivanja, već je delovanje i izbor pri glasanju podređeno volji birača. Pod tim uslovima stvara se velika opasnost da se, umesto opštih nacionalnih interesa, poslanici zauzmu za lokalne i pojedinačne, odnosno interese one grupacije ljudi koja ih je izabrala.

Vezani mandat je u novijoj istoriji bio zastupljen u zemljama socijalističkog uređenja, poput Sovjetskog Saveza, Poljske, Mađarske, Bugarske, SFR Jugoslavije... Imperativni ili vezani mandat često se pogrešno poima kao mandat uslovljen stranačkom lojalnošću. Takav vid mandata zastupljen je u autoritarnim režimima i „paravan“ demokratijama, a predstavlja iskrivljenu verziju slobodnog mandata. Međutim, postoje države kojima se ne može osporiti demokratsko uređenje, ali koje ipak ne garantuju slobodan mandat. Tako su na Novom Zelandu poslanici iz redova Laburističke partije dužni da se povinuju stranačkim odlukama. U najmnogoljudnijoj demokratiji, Indiji, članovi parlamenta gube mandat ukoliko glasaju protiv svoje stranke.

Pojam i obeležja slobodnog mandata

Kada je reč o slobodnom mandatu, predstavnik je dužan da deluje u opštem interesu, odnosno na dobrobit celokupne zajednice sa pravom na sopstveno rasuđivanje i mišljenje pri glasanju, a u odsustvu bilo kakve sankcije zbog javno iznetog mišljenja. U tom slučaju, izabrani predstavnici nisu obavezni bilo kakvom vrstom uputstava od strane biračkog tela. Imperativni mandat je prethodio slobodnom, ali se samo za slobodni mandat može reći da je u skladu sa savremenim konceptom demokratije. Ostaje otvorena dilema koliko su partijski mehanizmi kontrole dozvolili „slobode“ slobodnom mandatu proklamovanom ustavom i zakonima.

Slobodan mandat je tekovina francuske revolucije. Kralj Luj (Louis) XVI sazvaio je Stalešku skupštinu 5. maja 1789. godine. Nakon neusaglašavanja oko načina glasanja, skupštinu su napustili predstavnici trećeg staleža. Konstituisana je Narodna skupština, a na sednici, na kojoj se raspravljalo o novom ustavu, povedena je rasprava i o prirodi mandata. Prevladao je stav da „narodni predstavnici, pojedinačno ili svi zajedno, moraju biti predstavnici cele nacije i zastupati njene interese u celini“.⁸

Glavni inicijator izdvajanja trećeg staleža, opat Sjejes, branio je slobodan mandat. Smatrao je da u društvu mora postojati podela rada i da se određeni ljudi moraju izdvojiti kako bi govorili u ime celokupne nacije, ali u skladu sa sopstvenim mišljenjem i savešću. Nezavisnost narodnih predstavnika,

⁸ Ibidem, str.38

uspostavljena revolucionarnim zanosom francuskog naroda, očitava se i danas kroz izričito protivljenje imperativnom mandatu iskazanom u članu 27. Ustava V Republike: „Svaki imperativni mandat je ništav“.

Postavlja se pitanje zašto je slobodan mandat tekovina demokratije. Sa površnom analizom došli bi do zaključka da je imperativni mandat bliži neposrednoj demokratiji jer je narod taj koji odlučuje preko izabranih predstavnika. Međutim, ne treba mešati stvarno prisustvo građana sa predstavništvom u bilo kakvom obliku, jer neposredna demokratija podrazumeva da građani sami diskutuju i donose odluke. Takva mogućnost bila je ostvariva u antičkim polisima, ali ne i u savremenim demokratijama sa velikom populacijom. Nije praktično, a ni fizički moguće da se milioni ljudi sastaju kako bi izglasali odluke koje se tiču funkcionisanja društva u kome žive.

Zato postoji institut predstavljanja pomoću kojeg građani mogu dati pojedincima mandat da donose odluke umesto njih. Reč je o predstavniku, a ne o izaslaniku. U slučaju vezanog mandata, narodni predstavnik je običan delegat, koji mora da prati instrukcije svojih birača. Takva veza proizvodi niz negativnih posledica. Najveća opasnost je da u tom slučaju poslanik ne predstavlja opšti interes nacije, već interes zajednice iz koje potiče i čiji članovi su svojim glasom pomogli da bude izabran. Takođe, može se postaviti pitanje da li postoji nešto što je opšti interes, međutim, to ne negira činjenicu da je sa imperativnim mandatom lični i lokalni interes zastupljeniji.

Drugo, čak i u slučaju pozitivnog ishoda tako uspostavljenog mehanizma, javlja se problem efikasnosti vezanog mandata u savremenim demokratijama. U eri koja politički život čini mnogo dinamičnijim nego ranije, prosto je nemoguće blagovremeno odgovaranje na društvene izazove, ako bi se za svako glasanje predstavnik morao konsultovati sa građanima.

Naposletku, prednost slobodnog mandata je što dopušta izgrađivanje odgovornog političkog vođstva. Biti odgovoran političar znači razviti sposobnosti rasuđivanja i odlučivanja u opštem interesu nacije. Jedino političko iskustvo, u kome je predstavnicima dopušteno da deluju u skladu sa svojim uverenjima, stvara sposobno vođstvo. Oni koji uspeju da opravdaju poverenje biće i dalje u političkoj areni. Onima koji su poverenje izigrali biće zahvaljeno nakon isteka mandata, a možda i pre.

Slobodan mandat je od posebne važnosti za demokratiju i zato je on u većini zemalja ugrađen u ustav. Tako se, pored već pomenutog francuskog ustava, slobodan mandat garantuje i u najvišim pravnim aktima drugih evropskih zemalja poput Španije, Italije, skandinavskih zemalja, Slovačke, Slovenije, Hrvatske... U Osnovnom zakonu Nemačke se u članu 38. ističe: „Poslanici Bundestaga su zastupnici celog naroda. Oni nisu vezani nalogima i uputstvima i potčinjeni su jedino svojoj savesti“. Pravo na slobodan mandat garantuje se i međunarodnim konvencijama: Pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Dokument iz Kopenhagena.

Osnovna prava nosilaca mandata

Prava poslanika proističu iz dobijenih glasova osvojenih na neposrednim izborima, tajnim glasanjem uz poštovanje opštosti i jednakosti biračkog prava. Sa dobijanjem statusa „nosilac mandata“ proističu prava definisana pre svega ustavom, zakonima, a potom i poslovnikom o radu nacionalnog parlamenta.

Potrebno je definisati dva postupka: *nominaciju* i *verifikaciju*. Nominacija se vrši na izborima i u zavisnosti od tipa izbora, proporcionalni ili većinski, političke partije mogu imati veću ili manju ulogu. Treba istaći primer Sjedinjenih Američkih Država u kojima je nominacija za člana Predstavničkog doma ili Senata pre svega u rukama samih kandidata i njihove sposobnosti da pridobiju podršku svoje stranke, finansijsku pomoć za kampanju, a potom i glasove svojih sunarodnika. Iako je i u Francuskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu zastupljen većinski izborni sistem, primetna je veća povezanost sa partijama. Nemačka je prihvatila umereni mešoviti sistem, dok je u proporcionalnim izbornim sistemima praktično nemoguće ostvariti nominaciju bez podrške političke partije.

Pravo na polaganje prava predstavnika proističe iz čina verifikacije mandata. Različita su ustavna rešenja kojim se mandat verifikuje, ali je najčešći slučaj da je to u nadležnosti parlamenata. Verifikacija se vrši na prvoj, odnosno konstitutivnoj sednici parlamenta. Međutim, primer Austrije nam pokazuje da je, pored verifikacije, potreban i čin zakletve da bi bio ostvaren status narodnog predstavnika.

Prema subjektu koji je nosilac prava, Pajvančić razlikuje individualna i kolektivna prava. Kolektivna prava narodni poslanici mogu ostvarivati samo kao grupa i u njih spadaju pokretanje važnih pitanja, podnošenje predloga... dok pravo na slobodni mandat, pravo na imunitet, pravo na nesmetano obavljanje svoje funkcije proističu iz statusnih prava, koja spadaju u red individualnih prava nosilaca mandata.

Sa verifikacijom počinje da teče mandat narodnih predstavnika. Vremensko ograničenje mandata najčešće je definisano ustavom. Ustavno definisanje trajanja mandata predstavljalo je značajan doprinos jačanju pozicije nosilaca mandata. Uporedno gledano, trajanje mandata uobičajeno je ograničeno na četiri godine.⁹ Mandat može biti kraći u slučaju raspuštanja parlamenta i raspisivanja prevremenih izbora, a duži u izuzetnim okolnostima, vanrednom i ratnom stanju. Iako se parlament raspušta zbog isteka mandata ili prevremeno, mandat narodnih predstavnika traje sve do verifikacije mandata novoizabranih poslanika. Petogodišnji mandat važi za poslanike-parlamentarce francuske Narodne skupštine, oba doma italijanskog parlamenta i Doma komuna

⁹ Nemačka, Španija, Švajcarska, Austrija, Belgija, Danska i druge.

u Velikoj Britaniji. U političkim sistemima sa bikameralnim parlamentom najčešće je različita dužina mandata radi očuvanja kontinuiteta poretka.

U savremenoj ustavnoj praksi retko je prisutno ograničavanje reizbornosti mandata. Premoć partija da određuju ko će se ponovo nalaziti na izbornim listama osnovni je razlog za takvo ustavno rešenje. Svakako stoji činjenica da je reizbornost česta, a da u britanskom i američkom predstavničkom telu prosečno vršenje parlamentarnog mandata traje dvadeset i više godina.

„Pravo na slobodan mandat isključuje opoziv poslanika“. ¹⁰ To podrazumeva da nosioci mandata nisu ugroženi usled slobodnog obavljanja svoje dužnosti. Po pravilu, ni partije ni birači nemaju pravo da opozovu poslanika. Jedina mogućnost je da sam predstavnik podnese ostavku i time na ličan zahtev okonča svoj mandat. „Ostavke se po pravilu saopštavaju parlamentu i njeno dejstvo nastaje automatski“. ¹¹ Međutim, u nekim državama poput Francuske, Nemačke, Italije ostavka mora biti prihvaćena od strane parlamenta ili drugog organa. U članu 7. Ustava Švedske se navodi: „Poslanik ne može podneti ostavku bez saglasnosti Riksdaga“. Za razliku od dugogodišnje parlamentarne prakse u Srbiji, blanko ostavke, podnete političkoj stranci i unapred potpisane, u demokratskim zemljama se smatraju ništavim.

Imunitet je sredstvo kojim se garantuje mandat narodnih poslanika. Imunitet podrazumeva zaštitu nezavisnosti i neprikosновенosti mandata u odnosu na sudsku i upravnu vlast. Uslov za primenu imunitetskih prava predstavlja akt *pozivanja na imunitet*. Postoje *materijalna* imunitetska prava, koja se odnose na zaštitu slobode govora i slobodnog glasanja, i *procesna* imunitetska prava, kojima se štiti lična sloboda poslanika. Materijalni imunitet važi i nakon isteka mandata, dok su od odredbi procesualnog imuniteta izuzete krivična odgovornost i hapšenje pri vršenju „flagrantnog“ krivičnog dela. Oduzimanje imuniteta je najčešće u nadležnosti resornog parlamentarnog odbora.

Ograničenja nosilaca mandata

Potrebno je bliže objasniti uslove pod kojima prestaje mandat, slučajeve nepojivosti parlamentarnog mandata sa vršenjem drugih funkcija, kao i pojam parlamentarne neizbornosti. Pejić razlikuje dve situacije prevremenog prekida parlamentarnog mandata: kada mandat gube svi članovi mandata, što u stvari predstavlja slučaj raspuštanja parlamenta i raspisivanja izbora, i kada se mandat gubi na pojedinačnoj osnovi. Osnov za individualan prestanak mandata je ostavka i ona je podrobnije već objašnjena.

¹⁰ Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2008, str. 62.

¹¹ Irena Pejić, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Niš, Centar za publikacije, Niš, 2006, str. 56.

Međutim, za razliku od ostavke koja je predmet lične odluke, postoji niz situacija u kojima mandat poslanika prestaje nezavisno od njihove volje. U Austriji je nepolaganje zakletve dovoljan osnov da poslanik izgubi svoj parlamentarni mandat. U slučaju krivične presude i zatvorske kazne u određenom vremenskom periodu mandat se najčešće oduzima. Specifičan je slučaj Nemačke u kojoj je osnov za prestanak mandata zabrana delovanja političke partije iz koje član Bundestaga dolazi. U značajnom broju evropskih zemalja mandat prestaje u slučaju nastupanja nespojivosti poslaničke funkcije sa nekom drugom funkcijom.

Poslednji osnov za prestanak mandata zahteva dublju analizu. Pod parlamentarnom inkompatibilnošću ili nespojivosti podrazumevamo da postoje profesionalne delatnosti koje su nespojive sa vršenjem parlamentarnog mandata. „Ova pravna situacija se mora razrešiti odricanjem jedne od funkcija i to, po pravilu, izjavom volje samog nosioca, odnosno parlamentarca“.¹² U suprotnom, oduzima se parlamentarni mandat.

Parlamentarna nespojivost proizlazi iz načela *podele vlasti* koje je ugrađeno kao ustavna kategorija u svim demokratskim procesima. Vršenje funkcije iz domena izvršne ili sudske vlasti i ujedno biti član zakonodavnog tela proizvodi svojevrstan „sukob interesa“. Spajanje funkcija okončalo bi teško uspostavljen sistem *kontrole i ravnoteže* između grana vlasti. Međutim, postoje izuzeci koji se, pre svega, vezuju za parlamentarne sisteme. Tako je u Velikoj Britaniji obavezno da članovi vlade budu i članovi parlamenta, budući da se ideja parlamentarizma zasniva na stvaranju parlamentarne većine iz koje bi trebalo da se regrutuju predstavnici egzekutive.

Drugi razlog za nespojivost proizlazi iz očekivanja da će narodni poslanici dostojno predstavljati svoje građane, kvalitetno i efikasno obavljajući svoju dužnost, što bi teško bilo ostvarivo u slučaju dupliranja funkcija. Nespojivost se podrazumeva i za istovremeno vršenje mandata i obavljanje sudske funkcije, ili funkcije tužioca. U sistemima sa dvodomnim parlamentom često se zabranjuje istovremeno posedovanje mandata u oba doma, kao što je to slučaj u Irskoj i Belgiji. Takođe, u nekim državama poput Rusije, Nemačke i Austrije upravo je zbog federalnog uređenja obavezno članstvo u federalnom domu i u domu federalne jedinice. Može doći do parlamentarne nespojivosti i iz ekonomskih razloga ukoliko nosilac mandata raspolaže kapitalom čije privređivanje zavisi od povlastica javnog sektora.

Na kraju, pravnici naglašavaju razliku između nespojivosti i neizbornosti. Neizbornost podrazumeva da vršioci određenih profesionalnih funkcija nemaju pravo da budu kandidovani za nosioce mandata. Ovaj princip ima za cilj zaštitu birača od različitih vrsta pritisaka, a odnosi se na profesionalne vojnike, pripadnike policije, članove posebnih tela i osobe od posebnog autoriteta.

¹² Ibidem, str. 76.

Glavni uticaji na prirodu i karakter parlamentarnog mandata

Postoje mnogobrojni faktori uticaja na karakter parlamentarnog mandata. Od stvarne primene ustavnih i zakonskih odredbi o mandatu zavisiće stepen prava i sloboda koje u praksi uživaju narodni predstavnici. Sloboda mandata predstavlja preduslov za demokratsko predstavništvo i zato je većina savremenih predstavničkih demokratija taj institut definisala odredbama ustava i predvidela zaštitu pred najvišom instancom kao što je ustavni ili vrhovni sud.

Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti ulozi partija. U zavisnosti od unutarpartijskog uređenja i odnosa koji vladaju između partijskog vrha i ostalih nivoa, zavisiće i njen odnos prema mandatima koji su dodeljeni članovima partije. Centralizovane i hijerarhizovane partijske strukture neće tolerisati odluke narodnih predstavnika da glasaju suprotno „preporuci“ stranke. Uslediće sankcija isključenja iz stranke, nemogućnost ponovnog kandidovanja na tu dužnost, a u zemljama niske demokratske svesti i oduzimanje mandata.

Međutim, kod savremenih demokratija takođe treba imati na umu da isključenje narodnog predstavnika iz partije kojoj pripada, podrazumeva i isključenje iz poslaničke grupe i resornih parlamentarnih odbora, što znatno umanjuje mogućnosti delovanja i mandat svodi na prisustvo plenarnim zasedanjima i obraćanje u kratkom vremenskom periodu.

Potom, vrsta izbornog sistema, odnosno da li je reč o većinskim, koji favorizuju kandidate, ili proporcionalnim izborima, koji prednost daju partijskim listama. Narodni predstavnici koji su izabrani po većinskom sistemu poseduju veću nezavisnost budući da su građani imali prilike direktno da ih biraju, odnosno da zaokruže njihovo ime.

Veličina, broj i granice izbornih jedinica utiču na verodostojnost predstavljenosti nacije u najvišem reprezentativnom telu. Kada je reč o partijskim listama, značajnu razliku proizvode njeni tipovi jer liste mogu biti zatvorene, otvorene i kombinovane sa različitim tehnikama glasanja koje uključuju jedan glas, alternativni glas, preferencijalno glasanje i druge.

MANDAT U PARLAMENTARNOJ PRAKSI SRBIJE

Neposredno pred usvajanje novog Ustava 2006. godine, javnost nije imala prilike da se izjasni po pitanju statusa narodnih poslanika, odnosno karaktera njihovih mandata. U članu 102. Ustava, koji se odnosi na položaj narodnih poslanika, mandat se određuje potpuno suprotno demokratskoj praksi i čak nepovoljnije nego što je to učinjeno Ustavom iz 1990. godine. U spornom članu se, između ostalog, navodi: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat

na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“.¹³

Zaključujemo da aktuelni Ustav Republike Srbije ne garantuje slobodan mandat. „Poslaniku se ne garantuje slobodno iznošenje mišljenja u raspravi u Narodnoj skupštini, kao i sloboda u odlučivanju i glasanju“.¹⁴ Pajvančić dalje primećuje da je posebna pravna kritika Ustava u tome što odredba o neopozivoj ostavci dolazi u sukob sa ustavnom garancijom materijalnog imuniteta koji štiti poslanika od krivične i svake druge odgovornosti zbog iznetog mišljenja ili datog glasa.

U svojoj oceni teksta Ustava, Venecijanska komisija je izrazila posebnu zabrinutost zbog povezanosti mandata narodnih poslanika sa političkim partijama, pogotovo kada se ima u vidu značajna uloga koju Narodna skupština ima u izboru predstavnika nezavisnih institucija i imenovanju na pravosudne funkcije. „Ustavotvorci su mislili da su našli elegantno rešenje za disciplinovanje poslanika, a proizlazi da su rešenje koje su osnažili ustavnom normom sistemski doveli u nesaglasnost sa ustavnim načelima o suverenosti građana, delovanja političkih stranaka i poslaničkim imunitetom.“¹⁵

Narodna skupština aprila 2011. godine konačno usvaja „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika“ kojim se ukida praksa blanko ostavki i kojim se utvrđuje da se mandati dodeljuju prema redosledu kandidata za poslanike na izbornoj listi. Skupština je usvojila amandman Lige socijaldemokrata Vojvodine, kojim se propisuje da na izbornoj listi svaki treći kandidat mora biti žena. Izmenama zakona utvrđeno je da u slučaju prestanka mandata ženi, nju u parlamentu menja prvi sledeći kandidat na izbornoj listi a ne sledeća žena na listi, kako je prvobitno bilo predloženo. Usvojen je i amandman Partije ujedinjenih penzionera Srbije koji precizira da poslanika, izabranog sa koalicione liste, u slučaju prestanka mandata, menja kandidat za poslanika iz iste političke partije. Izmenama zakona propisano je da poslanik lično podnosi ostavku, overenu, predsedniku Skupštine Srbije u roku od tri dana od dana overe.

Naposletku, valja se osvrnuti na argumente kojima su se branile političke partije, a koji su delom isticani i u stručnoj javnosti. Posebno opravdanje za blanko ostavke jeste „neposlušnost“ narodnih poslanika koji svoj slobodan

¹³ „Ustav Republike Srbije“, Dostupno preko: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf, (Pristupljeno 24. marta 2012), str. 30–31.

¹⁴ Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009, str. 128.

¹⁵ Milan, Jovanović, „Od slobodnog mandata ka promenljivom delegatu“, u: Đorđe Vukadinović (ur.), *Ustav i iskušenja*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2008, str. 85–101.

mandat mogu lako da zloupotrebe stavljajući se na raspolaganje nekoj drugoj političkoj stranci, pa čak i onoj neparlamentarnoj, ali i priklanjajući se interesima finansijski moćnih pojedinaca. Međutim, upravo oslobađanjem od partijskih stega, omogućiće se da se narodni poslanici pokažu u pravom svetlu. Oni koji izigravaju poverenje birača biće sigurni da im je to bio poslednji poveren mandat. Oni koji budu zaista odgovorno obnašali slobodan mandat imaće priliku da im poverenje bude ponovo ukazano.

ZAKLJUČAK: DA LI SU MANDATI SLOBODNI?

Ovaj rad je za svoj osnovni cilj imao ne samo da opiše i detaljnije objasni pojam mandata već i da obrazloži važnost koju slobodan mandat ima za demokratski uređene države. Takođe, nastojalo se i kritički osvrnuti na glavne nedostatke demokratije koji uzrokuju devijacije u ostvarenju slobode mandata. No, podrobna analiza nije bila moguća bez osvetljavanja pojma predstavljajna, suštinskog procesa na osnovu kojeg nastaje mandat, a potom i njegov slobodan oblik.

Uokvirujući pogled na dileme predstavništva, dolazimo do zaključka da je političko predstavljanje ujedinilo dve protivrečne ideje. Reč je o ideji narodne suverenosti koja dolazi u dodir sa liberalnim konceptom predstavljanja, čime demokratija postaje predstavnička, a predstavništvo demokratsko. Upravo iz ovog „sukoba“ proizlazi većito sporenje da li je izabranik građana predstavnik ili izaslanik, odnosno da li ima slobodu da interese nacije brani na osnovu sopstvenih uverenja i po sopstvenoj savesti, ili mu je dužnost da samo prenosi volju svojih birača, koji ga redovno „snabdevaju“ stavom o temi koja je na dnevnom redu.

Nema sumnje da je slobodan mandat tekovina demokratije, ali su u tom obliku vladavine prisutne institucije i mehanizmi koji lako mogu da dovedu u pitanje slobodu mandata. Slavne Sjejesove besede u vreme francuske revolucije daleko su od savremene demokratije koju napadaju birokratija, meritokratija, tehnokratija, a ponajviše partitokratija.

Uloga partije postaje presudna za karakter mandata. Proklamovani slobodan mandat može biti samo mrtvo slovo zapisano u najvišem pravnom aktu države ukoliko partije uslovljavaju kandidature partijskom lojalnošću tokom trajanja mandata. U radu su pomenuti mehanizmi poput blanko ostavki, ali i mnogo perfidniji postupci koji se smatraju legalnim, a suštinski sakate slobodan mandat. Reč je o postupcima isključenja iz stranke, poslaničke grupe i parlamentarnih odbora. Pri takvom sankcionisanju od slobodnog mandata ostaje samo ljuštura.

Mnogi autori partije vide kao mehanizme obuzdavanja slobodnog mandata. Odnosno, kao sredstva kojim se posreduje između zahteva građana i formulisanja javnih politika i time onemogućava da nosioci slobodnog mandata

deluju u sopstvenom, već u opštem interesu. Međutim, sve više se čini da su partije te koje zanemaruju društveni zarad uskostranačkih interesa, da su partijski programi samo pamfleti i da nosioci mandata postaju slepi poslušnici partijskih direktiva.

Ipak ostaje uverenje da će građanska politička kultura i civilno društvo biti stalan nadzornik i da će blagovremeno upozoravati na narušavanje ravnoteže koja je uspostavljena između narodnih predstavnika i političkih partija. A o važnosti postojanja slobodnog mandata prvi nam je govorio još Edmund Berk u svom čuvenom obraćanju stanovnicima Bristola 1774. godine. Njegovim rečima nije potrebno ništa dodati kako bi se razumelo sadašnje značenje i opravdanje pojma: „Vi svakako birate jednog člana; ali kada ga izaberete, on više nije član Bristola, već je član parlamenta... Vaš predstavnik je obavezan prema vama, ne samo svojom revnošću već i svojim prosuđivanjem; i ukoliko to žrtvuje zbog vašeg mišljenja, on vas izdaje umesto da vam služi.“

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Adonis, Andrew, *Parlament danas*, Unireks, Podgorica, 1996.
- [2] „Basic Law for the Federal Republic of Germany“, Available from: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm> (Accessed 24 March 2012), ar. 1-146.
- [3] Beetham, David, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*, Interparlamentarna unija, Beograd, 2008.
- [4] „Constitution of France“, Available from: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (Accessed 24 March 2012), ar. 1–89.
- [5] Hague, Rod & Harrop, Martin, *Komparativna vladavina i politika*, Golden marketing, Zagreb, 2009.
- [6] Hejvud, Endru, *Politika*, Clio, Beograd, 2004.
- [7] Jovanović, Milan, „Od slobodnog mandata ka promenljivom delegatu“, u: Đorđe Vukadinović (ur.), *Ustav i iskušenja*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2008, str. 85–101.
- [8] Jovanović, Milan, „Slobodni mandat – ustavnopravni fosil?“, *Srpska politička misao*, Vol. 9, br. 1–2, str. 53–78.
- [9] Krstić, Zoran, *Politička uloga i moć parlamenta u parlamentarnim sistemima*, Institut za političke studije, Beograd, 2008.
- [10] Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- [11] Orlović, Slaviša, *Politički život Srbije između partitokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [12] Pajvančić, Marijana, *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2008.

- [13] Pajvančić, Marijana, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009.
- [14] Pejić, Irena, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Niš, Centar za publikacije, Niš, 2006.
- [15] Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.
- [16] Plotke, David, „Representation is Democracy“, *Constellations*, Vol. 4, No. 1, pp. 19–34.
- [17] Prodanović, Dimitrije, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Svjetlost, Sarajevo, 1979.
- [18] Ravlić, Slaven, *Dileme političkog predstavništva*, Politička kultura, Zagreb, 2008.
- [19] Sartori, Đovani, *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
- [20] „Ustav Republike Srbije“, Internet, Dostupno preko:
http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf
 (Pristupljeno 24. marta 2012), str. 1–67.
- [21] Vasović, Vučina, *Savremene demokratije I*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

Stefan Surlić

CONCEPT, TYPES AND CHARACTERISTICS OF THE PARLIAMENTARY MANDATE

Abstract

This paper has an aim to present the status of Members of Parliaments (MPs) in the contemporary democratic societies. By considering different doctrines of representation, it is possible to analyze historical pattern of national parliaments development, and characteristic of MPs mandates from earlier periods until now. Comparative analysis help us draw basic common principles, which contemporary democracies are led by in making decisions about their parliamentary mandate models, further more about particular exceptions produced by different historical and political contexts, and specifics of Serbian parliamentary mandates as well.

Key words:

political representation, parliament, parliamentary mandate, free mandate, imperative mandate