

Др Аника Ковачевић, доценткиња
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-5632-1917

Прегледни научни рад
УДК: 342.53
DOI: 10.46793/XXMajsko2.343K

ПАРЛАМЕНТ У СЛУЖБИ ГРАЂАНА? ИЗАЗОВИ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

Резиме

Представничка функција обезбеђује јединство деловања парламента - као централне институције демократије и изабраног тела које представља све структуре друштва и које има јединствену одговорност да демократским дијалогом и компромисом, усклађује све супротстављене интересе и очекивања различитих група и заједница. За суштинско остварење представничке функције парламента неопходно је Законско дефинисање представничке функције, анализа и преиспитивање уставне и законске регулативе и различитих теоријских схватања о природи посланичког мандата, као и анализа елемента изборног процеса. Уз наведене елементе, потребно је истаћи значај стварања и неговања уставне и политичке културе која подразумева допуњавање правне и политичке одговорности, заинтересоване и обавештене бираче, постојање поверења између грађана и представника, и подизање свести о одговорности како бирача, тако и представника.

Кључне речи: Скупштина, грађани, посланички мандат, поверење, одговорност.

1. Увод

Представничка (репрезентативна) функција парламента представља полазну, основну функцију која детерминише разноврсне и бројне надлежности и делатности савременог парламента. Функција представљања обезбеђује јединство парламентарног деловања. Тако, парламент, као

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

централна институција демократије и изабрано тело које представља све структуре друштва, има јединствену одговорност да демократским дијалогом и компромисом, усклађује све супротстављене интересе и очекивања различитих група и заједница.¹ Парламент је јединствена институција путем које се повезују и интегришу различити интереси и општи смер политике, односно јавни интерес.

Многобројна теоријска дефинисања сопственика суверености и природе мандата, кроз валове различитих историјских епоха, говори о значају и сталном преиспитивању односа бирача и представника. Из опште функције репрезентације произилазе конкретне правне и политичке функције парламента, које се уставом утврђују као његове надлежности.² У савременим демократским државама, све је више очигледан раскорак између теорије представничког режима и политичке стварности. Доминира партијска потчињеност и дисциплина посланика, што је последица начина кандидовања и избора посланика. Наравно, није реч о новом облику императивног мандата. Он је правно забрањен у већини земаља, а парламентарни имунитет и даље претпоставља да су посланици ослобођени одговорности пред бирачима, док су програми и предизборна обећања недовољно одређени и не могу предвидети сва питања која треба решити у оквиру једног мандата. У таквим условима се изабранима и даље признаје део самосталности, суштински зависне од мање или веће дисциплиноване припадности политичкој странци.

У Србији је остварење представничке функције Скупштине дефинисано Законом о Народној скупштини³, али је за одређивање њеног суштинског квалитета и остварење сврхе ове функције, неопходно узети у обзир нормативно регулисање мандата посланика, елементе изборног система као и канале комуникације бирача и посланика.

2. Појам представљања кроз призму различитих схватања појма суверености и мандата парламентарца

Појам представљања је изузетно богат и разноврстан у правној теорији. Реч мандат потиче из латинског језика и значи налог, односно овлашћење једном лицу да за друго лице обави неки посао, да га заступа или представља на одређеном месту.⁴ У приватном праву мандат представља обавезивање једног лица (мандатара, налогопримца) да ће у своје име, а за рачун другог лица

¹ Veetham, D., *Парламент и демократија у XXI веку, водич ка доброј пракси*, Београд, 2013, стр. 2.

² Вид. Ковачевић, А., *Парламентарна контрола државне управе у републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2022, стр. 9.

³ Закон о Народној скупштини Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 9/2010

⁴ Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Београд, 1954, стр. 532.

(налогодавац, мандат) бесплатно извршити неки фактички или правни посао.⁵ Настанком политичког представништва институт мандата преноси се из грађанског права у сферу јавног права, те се примењује и на однос између бирача и њихових представника. Истиче се да је са развитком класних друштава формулисање политичке воље, у име глобалног друштва, поверено једном релативно малом броју чланова друштва ради вршења као посебне друштвене функције.⁶ На тај начин је настао и одређени однос између ових лица која су ту функцију обављала и оних чланова који су им ту функцију поверили. Важно је нагласити да мандат у приватном и мандат посланика у јавном праву представљају потпуно различите институте.⁷ Чак и не говорећи о његовој примени у приватном праву, коришћен је у оквиру различитих устанаова, у различитим значењима и примењиван различитом техником.

Представљање датира из времена пре америчке и француске револуције - старије европске монархије и градске републике поставиле су теоријске и практичне темеље представничких режима, додуше без демократске основе.⁸ У Француској монархији старог режима, био је заступљен представнички режим - у којем је личност краља оличавала државу. Међутим, у теорији се истиче да не треба мешати овај трансцендентни појам представљања који се односи на монарха старог режима, с одговарајућим функционалним појмом који се примењује на модерну демократију и добија техничку и материјалистичку конотацију.⁹

Након значајних промена које су се десиле током и након Француске револуције превладало је становиште да посланик представља читаву нацију и да је његов мандат слободан. Основни проблем се састојао у томе што оваква поставка није одговарала нити правном нити фактичком стању. Оно је било такво да је средња класа након петсто година дошла на власт захваљујући, управо природи представничке владе.¹⁰ Средња класа, преуевши политичку моћ од феудалне аристократије, изједначила је своје интересе са интересима свих грађана, уз тврдњу да представник представља нацију у целини посредством слободног посланичког мандата. Јединствена нација, ипак није имала слуха за мањинске и партикуларне интересе, те за њих није било места у јединственом представничком органу. Дакле, бирачко право је било ограничено. Мали број људи је имао право да гласа и на тај начин бира представнике, што значи да о скупштини као представништву свих није могло

⁵ Станковић, Е., Владетић, С., *Римско право*, Крагујевац, 2021, стр. 353.

⁶ Продановић, Д., *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Сарајево, 1979, стр. 7.

⁷ Вид. Станић, М., *Правна природа посланичког мандата*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2017, стр. 34.

⁸ Лово, Ф., *Велике савремене демократије*, Нови Сад, 1999, стр. 64.

⁹ Исто, стр. 65.

¹⁰ Вид. Станић, М., *нав дело*, стр. 78.

бити говора.¹¹ Потребно је истаћи да друштвени поредак у целини није био усаглашен и да није могу обухватити и унапред детаљно предвидети и нормирати сва конститутивна питања. Нови друштвени поредак је био у сталном страху и борби против враћања на бивши режим, остављајући ипак, по страни развој потпуно новог и уистину демократског поретка.

Говорећи о теорији националне суверености и теорији императивног мандата, потребно је поменути истакнутог аутора и заступника речених теорија Адмера Есмена. Према његовом схватању нација је носилац суверенитета. Нација представља скуп индивидуа и не поседује самостално вољу коју би изразила.¹² С обзиром да је неопходно да се воља нације изрази, њен фактички израз и отелотворење је у суштини воља неколико лица који сачињавају орган преко којег се изражава национална воља. Право да се учествује у процесу формирања политичке воље нације се назива политичко бирачко право.¹³ Они који имају ово право су политички бирачи. Есмен је учинио корак даље у демократском развоју и консолидацији, те истиче да је веома корисно да поједине професионалне групе изразе своје ставове и да са њима упознају представнике, али се ипак и даље ради о консултацијама, не о обавезном узимању у обзир оваквих мишљења.¹⁴

Дакле, представљање се повезује са теоријом и праксом императивног мандата која је везивала представнике за бираче и лишавала их суштинске моћи одлучивања. Једно од првих уставних начела енглеског парламентаризма, наравно уз нестајање система сталежа за који се везивао претходно поменути систем представљања, био је прекид са начелом императивног мандата и увођење слободног мандата. Тако је дошло до јачања независности скупштина у односу на бирачко тело и означило зачетак модерних представничких установа. Такав појам представљања везује се за теорију суверености парламента која се наметнула у Енглеској упоредо са револуцијом 1688. године или пак са теоријом народне суверености произашле из Француске револуције. У Великој Британији се касније опет јавља теорија мандата, везана за демократску концепцију права распуштања, као и ширења права гласа и најзад увођења општег права гласа, што све постепено тежи да народу, у контексту двостранаштва, врати избор владе.¹⁵

Најпознатија критика представништва потиче од Русоа: „Воља се уопште не представља, она је иста или другачија, не постоји никаква средина“.¹⁶ Сходно оваквом императиву, народни заступници не могу да буду

¹¹ Марковић Р., *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 157.

¹² Esmein A., *Éléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1896, p. 185

¹³ *Исто*, стр. 179.

¹⁴ *Исто*, стр. 183.

¹⁵ Лово, Ф, *нав. дело*, стр. 65.

¹⁶ Русо Ж. Ж., *Друштвени уговор*, О преклу и основама неједнакости међу људима, Расправа о наукама и уметностима, Београд, 1992, стр. 44.

представници народа, већ само његови повереници. Такође, истиче да дело парламента никада не може да буде коначно, док не буде ратификовано од носиоца суверености, народа, па се може закључити да се ради о својеврсном правном заступништву. Келзен указује да теорија представништва има за циљ да озакони улогу парламента са тачке гледишта народног суверенитета. Истиче да је ова фикција усмерена да сакрије очигледну повреду коју парламент наноси теорији слободе. Фиктивна природа појма представништва, није привлачила пажњу док је трајала борба против аутократије. Државна воља изражена у парламенту уопште није воља народа и парламент не може изразити вољу народа из простог разлога што уставима парламентарних држава, народ не може да изрази вољу осим путем парламентарних избора.¹⁷ Демократску критику представничког система, коју Келзен поистовећује са парламентарним системом, у Француској је развио Каре де Малбер, који пак разликује парламентарни од председничког система.¹⁸ Критикујући функционисање установа III Републике, Де Малбер у њима види преживљавање антидемократског концепта уставотворца из 1791. године, према којем само скупштина има моћ да изрази вољу нације, без директног мешања бирачког тела. Оваквом систему он супротставља парламентарни режим који подразумева неопходност сталног јединства и сагласности изабраних и бирача, путем могућности распуштања и допушта укрштање са механизмима непосредне демократије.

Насупрот наведеним схватањима, Лово истиче да је непосредна демократија непримерена размери и разноврсним обавезама и потребама које намеће савремена држава, а представништво се, пак, јавља као неизбежно.¹⁹

Слободан Јовановић дефинише принцип народне суверености само као политички принцип, никако као правни.²⁰ Објашњава да политика говори о циљевима државне власти, а да општи народни интереси представљају оне циљеве којима државна власт има да служи. Народ је суверен, у смислу суверености народних интереса којима се све друго мора потчинити. Али у правном смислу, народ не може бити суверен, право одређује вредност наших воља. Ако би воља народне масе вредела више него воља државних органа, како би државни органи имали право заповедања?²¹ Такође истиче да код народа, са правног становишта, нема јединствену вољу. Народ је скуп појединаца од којих свако има своју вољу. О заједничкој вољи би се могло говорити само када би народ био правна личност. С обзиром да правну личност има држава, без државне власти, народ представља неорганизовану масу, па би према теорији

¹⁷ Вид. Ћорић, Д., *Келзеново схватање демократије*, Право – теорија и пракса, бр. 26. (5-6), 2009, стр. 137, 138.

¹⁸ Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l' état*, II, 1922., 12.

¹⁹ Лово, Ф., *нав. дело*, стр. 67.

²⁰ Јовановић, С., *О држави*, Геце Београд, 1922, стр. 137.

²¹ Исто.

правне суверености, народ имао правну вољу ван државне организације, односно једну у држави и једну ван ње. Ова ван државне организације би била старија и претежнија и не би могло доћи до јединства воље и правне личности.²² Свакако, Слободан Јовановић не оспорава да у народу постоје заједничке тежње, и то тако јаке да их државна власт мора узети у обзир.

У савременим државама сувереност припада грађанима/народу/нацији.²³ Појам суверености представља сложен, трансцедентни феномен правне и политичке теорије. Различите историјске епохе, изнедриле су различите теорије извора и носилаца суверености. Па тако, имамо народ, парламент, нацију, државу и право и устав као носиоце суверености. У већини савремених држава носилац суверености је народ, нација или сви грађани, те некадашње оштро постављене теоријске разлике, данас у пракси губе значај. Такође, треба узети у обзир призму посматрања појма суверености. Нпр. сувереност државе је везано за поређење односа државе са другим политичким институцијама у земљи, а народна сувереност коме у крајњој линији оригинерна власт припада.²⁴

Када грађани сувереност не врше директно у форми народне иницијативе, референдума или другог облика непосредне демократије, то чине преко својих слободно изабраних представника који су у одређеном мандатном периоду посланици, чланови народног представништва, парламента. У непосредној демократији, као интегралној примени идеје демократије – владавине народа, народ представља врховни политички колегијални орган државе. Његово право би се svelo на учешће у стварању другог органа, чија би власт сходно новом образовању власти, одговарала оној која је претходно непосредно припадала заједници грађана. Скупштина тако постаје орган воље народа. У непосредној као и у представничкој демократији, народ је орган државе. Само је у првом случају, воља органа чин самог народа, а другом је чин органа којег је он створио. Сваки посланик представља читав народ утолико што учествује у обликовању воље народа. Такво опште начело не утиче на постојање група и странака. Тако су према речима немачког правника Јелинека, представнички органи другостепени органи првостепеног органа – народа у правном смислу, тј. онај део народа којем устав признаје право гласа у модерној демократији, односно сви пунолетни грађани.²⁵

Из претходно наведених теоријских схватања о сопственику суверености и природи мандата, можемо закључити да је реч о императивном мандату када је однос између народа и посланика правни. Кад је мандат императиван, посланици су правно одговорни народу (бирачима). Они имају правну обавезу да подносе редовне извештаје бирачима и поступају по њиховим упутствима. Санкција за кршење ових обавеза је опозив, тј. престанак функције посланика

²² Јовановић, С., *нав. дело*, стр. 135.

²³ Вид. Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 152-158.

²⁴ *Исто*, стр. 52.

²⁵ Jelinek, G., *L' Etat Moderne et son droit*, 2. deo Paris, 1913, p. 219.

пре истека времена на који је изабран. Иако регулисан правом, опозив је, по својој природи, политичка санкција. Овако описан, императивни мандат готово да нигде више не постоји.²⁶ Кад је однос између представника и представљеног фактички, реч је о слободном мандату. То је однос поверења из којег не произлази правна обавеза посланика да поступају по упутствима бирача. Посланик чијим радом би рачи нису задовољни неће бити поново изабран. То је чисто политичка санкција, која се од опозива, у суштини, разликује само по томе што је бирачи не изричу пре истека времена на које се посланик бира.²⁷

Слободни мандат посланика остварује сврху постојања само у одговарајућој уставној култури. То није питање уставног законодавства, већ уставне моралности, тј. етике представничке владавине, која није у толикој вези са самим институцијама колико са стањем духа бирача.²⁸

Чланови парламента у највећем броју савремених држава располажу слободним мандатом, односно, у правном смислу, нису одговорни грађанима за своје поступке, дат глас, изречену дискусију, нити се могу опозвати пре истека мандата.²⁹ Сходно томе, оно што демократске режиме чини демократским је управо то што садрже механизме помоћу којих грађани, главни налогодавци у демократским друштвима, могу да бирају и контролишу своје представнике. Под окриљем представничке демократије, политичке странке, како је поменуто, имају незаобилазну улогу у процесу избора представника, односно делегирања овлашћења за заступање, касније при избору органа извршне власти од стране парламента. На тај начин долази до јаке страначке контроле представничких кандидата и одношења преваге партијских утицаја и претеране, негативне политизације читаве институционалне структуре, а стављања у заборав носилаца суверености и налогодаваца - бирача.

Сама теорија представљања, у оваквој анализи представничке демократије и односа представника и бирача, отвара бројна питања. Заступници и налогодавци могу бити колективни и индивидуални. Колективни налогодавци и/или заступници усложњавају питања делегирања и одговорности. Као главни налогодавци, гласачи се суочавају са великим проблемима координирања, надзора и контроле заступника. Може се поставити питање да ли је уопште могуће пронаћи адекватне механизме перманентног надзора од стране свих налогодаваца или се избор своди на периодичне изборе? Такође, није јасно да ли су колективи без хијерархијске или друге институционалне структуре

²⁶ Вид. Петров, В., *Слободан мандат посланика и одговорност*, Правни живот, бр. 12/2011, стр. 769

²⁷ Исто.

²⁸ Вид. Mill, J. S., *Изабрани политички списи*, други сvezак, Загреб, 1989, стр. 125-126.

²⁹ Вид. Leston Bandeira, C., Norton, P., *Parliamentary Institutions – Basic Concepts*, На пој – Viet nam, 2005, pp. 23-30.

способни да делују као налогодавци или заступници?³⁰ У теорији је присутно схватање које одбацује „популистичку“ визију демократије у корист либералног идеала, у којем види много ограниченију улогу грађана као налогодаваца. У том контексту, „функција гласања је контрола званичника, и не више од тога“. Дакле, према наведеном гледишту, бирачи не могу активно давати упутства својим представницима, давати им мандате, већ само санкционисати своје представнике. Према томе, демократија значи одговорност, а не активно делегирање.³¹

Многи уставни изричито одређују посланике као представнике свих грађана, а не само оних који су их изабрали или којима одговарају. Такав уставни принцип, може пружити изабраним званичницима нормативно оправдање за поступање супротно тежњама њихових гласача. А политичари заиста имају тенденцију да прихвате ову концепцију свог заступништва. Чак, у либералним демократијама сви представници су везани уставним нормама које могу забранити заступање одређених народних преференција (нпр. расна, полна или други видови дискриминације, смртна казна итд.).³² Ако би у потпуности прихватили концепт према којем су носиоци политичке функције заступници грађана у формално-правном смислу, њихове одговорности могу бити вишеструке.

У теорији су препозната четири главна механизма за дефинисање односа и спречавање губитка заступништва: израда уговора, механизми прегледа и одабира, захтеви за праћење и извештавање и институционалне провере.³³ Прва два механизма представљају начин помоћу којих налогодавци настоје да ограниче заступничке губитке *ex ante*, односно пре уласка у било који споразум. Налогодавци могу потенцијалне заступнике излагати пажљивом надзору. Циљ израде уговора је препознавање и дефинисање заједничких интереса или компатибилност подстицаја између налогодаваца и заступника. Провера и одабир, представљају настојања заступника да одреде који су добри и прихватљиви заступници, а који нису, пре него што им делегирају активности. У политици се то највише односи на разматрање начина на које странке: представљају своје кандидате, упознају са програмом рада, циљевима, идејама... или пак како парламент врши одабир потенцијалних чланова владе.

Преостали механизми делују накнадно (*ex post*). То начин којим се обезбеђује, или бар настоји, спречавање престанака заступништва након

³⁰ Вид. Strøm, K., *Parliamentary Government and Legislative Organization*. in *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, (ed. Herbert Döring), New York: St. Martin's Press, 1995, pp. 72–82.

³¹ Riker, W., H., *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W. H. Freeman, 1982, p. 9.

³² Ferejohn, J., *Incumbent Performance and Electoral Control*, *Public Choice*, no. 50/1986, p. 9.

³³ Kiewiet, D., McCubbins, M., *The Logic of Delegation*. University of Chicago Press, Chicago, 1991, p. 67.

склапања уговора.³⁴ Надгледање и извештавање приморава заступника да дели са налогодавцима информације које овај други иначе не би могао добити. Тако парламент захтева од чланова владе и управе да подносе годишње извештаје, ревидирају своје буџете или их позивају да се појаве у парламенту како би одговарали на усмена или писмена питања, да би доставили документе или сведочили на саслушањима која су одржавали редовни одбори или истражни одбори.³⁵ На крају, институционалне провере чине да су, нарочито, критичне одлуке заступника подложне контроли и санкцији.

Имајући у виду горе наведена схватања, теоријска објашњења и механизме, данас се може говорити о начинима и институтима који омогућавају одржавање „везе“ између гласача и представника који такође представљају и средства контроле. Тако, имамо канале директне комуникације са грађанима који су институционализовани у виду јавних слушања, јавне расправе, јавног заговарања, отварања канцеларија парламената ван седишта, одржавања седнице одбора ван седишта итд. Народна скупштина Републике Србије је у последњих десет година, кроз развијање парламентарне праксе, отворила канале директне комуникације са грађанима који су институционализовани у виду јавних слушања, јавне расправе, јавног заговарања, отварања канцеларија Народне скупштине ван седишта, одржавања седнице одбора ван седишта итд.³⁶ Такође, медијско праћење скупштинског живота има незаобилазну улогу у политичком образовању грађана и у легитимизовању власти, јачању демократичности и базичне представничке функције. Међуутицај политике и медија је веома значајан и за саму одрживост демократског система. Можемо рећи да данас не постоји важније средство промоције политика у демократском систему од медија, те они постају централно место политичког надметања. Такође, медији имају значајан допринос у развоју јавне дебате, политичког плурализма и свести о различитим мишљењима, тиме што различитим друштвеним групама, укључујући етичке, верске, културне и друге мањине, пружају могућност да примају и саопштавају информације, да артикулишу ставове и размењују идеје.³⁷

3. Представничка функција Народне скупштине Републике Србије

Положај Народне скупштине Србије је условљен уставно-правним амбијентом и институционалном структуром земље (подела власти, изборни

³⁴ Исто, стр. 68.

³⁵ Стрџић, К., *нав. чланак*, стр. 82.

³⁶ Вид. Ковачевић А., *Народна скупштина и грађани у уставном и политичком систему Републике Србије*, Зборник радова: Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике, Београд, 2021, стр. 302.

³⁷ Вучковић, Ј., *Медијско право*, Ниш, 2019, стр. 45.

систем, партијским системом, мешовито - парламентарним системом, политичком културом и социјалном структуром) Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.³⁸ Оваква позиција Скупштине произилази из непосредног избора од стране грађана који имају легитимитет носиоца „народног суверенитета“. Уставом Републике Србије, таксативно су предвиђене основне надлежности Народне Скупштине и предвиђа се да Скупштина може обављати и друге послове одређене Уставом и законом.³⁹ Скупштина има уставотворну, законодавну, контролну, квазисудску и изборну функцију.⁴⁰ Са друге стране, Законом о Народној скупштини је прописано да Скупштина, у оквиру својих надлежности обавља: представничку, законодавну, изборну и контролну функцију.⁴¹ Може се закључити да Законом уређена класификација није свеобухватно и доследно спроведена, а наглашена је и посебно издвојена представничка функција.

Сходно одредбама Закона о Народној скупштини и Пословника о раду скупштине може се закључити да је за реализацију представничке функције важан принцип јавности рада парламента.⁴² Јавност у раду важна је због чињенице да су сви посланици изабрани од стране грађана и да делују у име оних који су их изабрали. Јавност у раду парламентарца је незаобилазна у изградњи и јачању одговорности представника грађана, посебно имајући у виду непостојање правних механизма утицаја бирача на представнике. Информације о раду и активностима Народне скупштине, представници медија могу добити у Одељењу за односе с јавношћу Народне скупштине. Народна скупштина је у обавези да обезбеди и стави на располагање све тражене информације о свом раду, али и оне које нису у делокругу њеног рада, тако што ће пронаћи начин проналаска жељених информација. Отвореност и јавност рада Народне скупштине такође је обезбеђена могућношћу да се путем видео преноса на интернет страници Народне скупштине⁴³, прате директни преноси пленарних и свих седница радних тела.

³⁸ Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006, 115/2021, чл. 98.

³⁹ Устав Републике Србије, чл. 99.

⁴⁰ Чланом 99. Устава, нису наведене све надлежности Народне скупштине. Тако су чл. 105. Устава, којим се регулише начин одлучивања у Народној скупштини, наведене и друге надлежности које нису прописане чл. 99, али се могу сврстати у једну од наведених пет функција. Видети: Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр.98/2006), чл. 105.

⁴¹ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 7.

⁴² Закон о Народној скупштини Републике, чл. 11. и Пословник Народне скупштине Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 20/2012 чл. 255-261.

⁴³ Интернет страница Народне скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8.2091.html>, датум посете: 04.04.2024. године

Други аспект функције представљања је посредовање између грађана и владе, с обзиром да парламент има непосредан приступ владиним ресорима, што за саме грађане није могуће. Имајући у виду доминацију представничке демократије у савременој држави, парламент данас представља политичку снагу која остварује улогу представничког тела свих грађана. Његова главна функција састоји се у давању сагласности у име политичке заједнице, која се простире преко извршне власти, повезујући мере јавне политике.⁴⁴

Законом о Народној скупштини је предвиђено да представничку функцију чини „разматрање представки и предлога грађана“ и „одржавање састанака са грађанима у Народној скупштини и канцеларијама Народне скупштине ван седишта Народне скупштине“.⁴⁵ Чини се да је оваквом законском формулацијом превише упрошћена, безмало и банализована представничка функција, али се може схватати као императив, како очувања контакта изабраних представника и грађана након избора, тако и развијања средстава притиска и подстицања целисходног и одговорног обављања представничке функције од стране народних посланика.

Парламент традиционално, посматрајући уставне текстове, бар формално има, централну позицију у систему владавине. Из непосредног избора од стране грађана, и чињенице да су састављени од представника народа, парламент има легитимитет носиоца „народног суверенитета“. Међутим, уставна одредба којом предвиђено 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“⁴⁶ произвела је схватања сходно којим Парламент више није врховни државни орган („највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији“), пошто народни посланици своје мандате дугују политичким странкама на чијим су листама изабрани.⁴⁷ Уместо да представља бираче, из овакве одредбе произлази да народни посланик представља странку на чијој је листи (предлог) изабран за посланика. Оваква одредба је довела до неких становишта да је мандат, иако формалноправно слободан, постао императиван у политичком смислу (наведеним уставним решењем уведена је могућност страначког опозива).⁴⁸ Странка сада може политички непослушног посланика заменити другим, пошто је она та која располаже посланичким мандатом.

⁴⁴ Norton, P., *Legislatures*, Oxford University Press, New York, 1990, p. 2

⁴⁵ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 15, ст. 4.

⁴⁶ Устав Републике Србије, чл. 102, ст. 2.

⁴⁷ Пејић, И., *Устав Републике Србије од 2006. године као правни оквир страначке олигархије*, Теме, год. 37, бр. 4/2013, стр. 1556.

⁴⁸ Марковић, Р., *Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед*, Анали Правног факултета у Београду, год. IV, бр. 2/2006, стр. 16, 17.

Уставна одредба о посланичком мандату, изазвала је бројне полемике и оштре критике у уставноправној мисли, али и негативно мишљење Европске комисије за демократију путем права, која је познатија као Венецијанска комисија.⁴⁹ Појам „посланик је слободан“, који се користи у чл. 102. ст. 2. у суштини, омогућава посланику само слободу за одрицање од права.⁵⁰ Другим речима, посланички мандат не може се сматрати слободним само зато што је народни посланик слободан да одлучи да ли ће или неће „свој“ мандат ставити на располагање политичкој странци, односно зато што има Уставом зајамчену слободу да „располаже својим мандатом“ у корист политичке странке.⁵¹ „Поистовећивање мандата са субјективним правом носиоца функције, представља озбиљну грешку“.⁵² Овакво схватање мандата функционера, поготово посланика, своју основу има у схватању да власт није јавна функција, већ да је власт субјективно право носиоца функције, односно скуп одређених привилегија.

Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика из 2012. године⁵³, увео је две значајне новине. Прва је успостављање система затворених (крутих) изборних листа. Новим чл. 84 је било предвиђено да ће Републичка изборна комисија најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора све добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе. Док је ставом 2 члана 88 било предвиђено да посланик лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику Народне скупштине, у року од три дана од дана овере. Овај став Закона правилно одређује природу оставке – она правно дејство може произвести ако се поднесе лично. Оваквим изменама се показала спремност да се природа посланичког мандата правилно схвати и дефинише, али слобода посланичког мандата и даље није у потпуности загарантована.

Одредбе исте садржине, предвидео је Законодавац чланом 130 и ставом 2 члана 133 Закона о избору народних посланика из 2022. године.⁵⁴ Нови изборни закон пружа правну сигурност и детаљнију регулативу у областима које су биле лако подложне изменама јер су биле регулисане подзаконским

⁴⁹ Вид. European Commission for Democracy through Law, „Opinion on the Constitution of Serbia“, Strasbourg, 2007, стр. 12, 13, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e), датум приступа: 06.04.2024.

⁵⁰ Ненадић, Б., *О парламентарном мандату: пример Републике Србије*, Анали Правног факултета у Београду, год. LVI, бр. 1/2008, стр. 15.

⁵¹ Исто.

⁵² Петров, В., *Слободан мандат посланика и одговорност*, Правни живот, бр. 12/2011, стр. 768.

⁵³ Закон о избору народних посланика, Сл. Гласник РС, бр. 35/2000-897, 57/2003-41 (УС), 72/2003-1 (др.закон), 18/2004-1, 85/2005-30 (др. законик), 101/2005-28 (др. закон), 104/2009-57 (др. закон), 28/2011-22 (УС), 36/2011-93, 12/2020-3, 68/2020-3

⁵⁴ Вид. Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, бр. 14/2022, чл. 130, 133, ст. 2.

актима.⁵⁵ Прецизира се и решење да на изборној листи мора да буде најмање 40% кандидата мање заступљеног пола: прописује се да се међу сваких пет кандидата морају наћи три кандидата једног и два кандидата другог пола.⁵⁶

Изборни цензус се дефинише тако што се прописује да у расподели учествују изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласали.⁵⁷ Важну новину Закона представља решење према којем количници који припадају мањинским листама увећавају за 35% у случају освајања мање гласова од изборног цензуса. Без обзира на чињеницу да се ради о увећавању количника, а не увећавању броја гласова, оваква одредба је била предмет оштрих осуда и квалификација о неуставности, кршењу општости и једнакости бирачког права.⁵⁸ Са друге стране се похваљују и оснажују новине Закона, кроз подстицање политичке партиципације и репрезентацију, посебно из перспективе јачања права националних мањина и поштовања стандарда недискриминације и равноправности свих учесника.⁵⁹ Законом се прописују услови⁶⁰ под којим предлог за утврђивање положаја изборне листе националне мањине треба да буде одбијен, што представља брану могућим злоупотребима и калкулацијама кроз регистровање политичких странака као странака националних мањина.

4. Закључак

Репрезентативна (представничка) демократија је форма владавине у којој грађани не владају непосредно, већ путем представника, изабраних на непосредним изборима. Основа овог концепта је да грађани бирају своје представнике који доносе одлуке, за које су одговорни, онима који су их изабрали. Дакле, избори јесу основни механизам остваривања одговорности, али не и једини. За бираче је важно кога бирају за своје представнике, а за посланике како да остваре очекивања бирача, али и како да буду поново

⁵⁵ Уређивање рада и начина функционисања бирачких одбора, транспарентност изборног процеса, положај посматрача и поступање изборних комисија по службеној дужности.

⁵⁶ Закон о избору народних посланика, чл. 73.

⁵⁷ Закон о избору народних посланика, чл. 128, ст. 1.

⁵⁸ Вид. Орловић, С., *Бонус од 35 одсто за странке националних мањина - неуставан и опасан експеримент*, <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html>, датум посете: 06.04.2024; Марковић, Ђ., *Делимичне изборне реформе у Републици Србији*, Архив за правне и друштвене науке, год. 115, бр. 1-2/2020, стр. 138.

⁵⁹ Пастор, Б., *Нова изборна регулатива и принцип репрезентативности: Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима*, Српска политичка мисао год. 29, вол. 75, бр. 1/2022, стр. 21

⁶⁰ Закон о избору народних посланика, чл. 138.

изабрани. Есенцију представничке демократије чини одговорно вођење јавних послова од стране оних којима се то поверава.

Мандат народног посланика не представља субјективно право којим се може слободно располагати. Мандат је однос између грађана као носиоца суверености и народног посланика као представника, односно вршиоца овлашћења суверености. Тај однос код слободног мандата је фактички или политички, а не правни. Његову суштину чини слобода посланика да гласа и говори у парламенту према сопственом уверењу, онако како он сматра да је у најбољем интересу грађана које представља. Слободни мандат посланика представља суштину представничке демократије и без обзира на снажан утицај политичких странака, одустајање од њега би довело до урушавања концепта представничке демократије. Сходно наведеним законским одредбама о посланичком мандату, може се закључити да није стављена тачка на полемику и спор око природе посланичког мандата – за суштински другачије, прецизније и можемо рећи правнички савршеније решење овог питања, ипак је потребна реч и слово уставотворца.

Дакле, одговорност народних представника је, пре свега, политичке природе. Политичка одговорност се због своје специфичне природе не може у потпуности правно обухватити и регулисати, али поступак и инструменте контроле који доводе до ове одговорности, неопходно је изнова испитивати, иновирати и прецизно правно нормирати, колико природа самих мезанима то дозвољава. У овом случају то су питања регулисања посланичког мандата, правила изборног поступка, механизма и начина комуникације грађана и посланика у току трајања представничке функције, који истовремено могу представљати средства контроле и подстицања одговорности изабраних представника.

Изборни систем суштински детерминише, пре свега, понашање и бирача и политичких учесника у изборном процесу. Затим, утиче на избор владе, на претварање изборне воље грађана у број мандата и могућност да изабрана опција утиче на доношење кључних како правних, тако и политичких одлука, на видљивост интереса различитих социјалних, културних, економских и политичких група у јавном животу. Законом предвиђене новине које се тичу избора представника националних мањина, требало би, уопште узев, да допринесу јачању и остварењу принципа репрезентације, равноправности и једнакости. Међутим, неопходно је у временском континуитету пратити примену ових законских решења, како се предвиђене мере не би претвориле у своју супротност - да не дође до нарушавања принципа репрезентативности у случајевима када припадници већинског народа чине мањину на одређеном подручју, а мањинске странке користе Уставом и законом предвиђене посебне мере афирмативног подстицаја.

Чињеница је да не постоји магична формула за идеалну репрезентативност, односно остваривање репрезентативне функције парламента са свим својим елементима. Међутим, потребно је, пре свега,

изградити уверење да се правна и политичка одговорност допуњују, а не међусобно искључују или супротстављају. Такође, бирачи и политичке странке не стоје на линији сукоба, већ политичке странке организују грађане, ослушкују и сублимирају њихове потребе и интересе, јачају одговорност, како бирача, тако и изабраних. Тако се изнова ствара и негује уставна и политичка култура која подразумева заинтересованог и добро обавештеног бирача, постојање поверења између грађана и представника, као и свест и одговорност представника о вршењу функције у општем интересу.

*Anika Kovačević, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PARLIAMENT AT THE SERVICE OF CITIZENS? CHALLENGES OF THE REPRESENTATIVE FUNCTION OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The representative function ensures the unity of action of the parliament - as the central institution of democracy and the elected body that represents all the structures of society that has the unique responsibility to harmonize all conflicting interests and expectations of different groups and communities through democratic dialogue and compromise. Along with the legal definition of the representative function, the analysis and review of the constitutional and legal regulations as well as different theoretical viewpoints and understandings about the nature of the parliamentary mandate, an element of the electoral process, the subject of the author's analysis is the necessity of creating and fostering a constitutional and political culture that implies supplementing legal and political responsibilities, interested and informed voters, the existence of trust between citizens and representatives, and raising awareness of the responsibility of both voters and representatives.

Key words: *Assembly, citizens, parliamentary mandate, trust, responsibility.*

Литература

- Beetham, D., *Парламент и демократија у XXI веку, водич ка доброј пракси*, Београд, 2013.
- Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, 1954.
- Вучковић, Ј., *Медијско право*, Ниш, 2019.
- Esmein A., *Éléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1896.
- Jelinek, G., *L'Etat Moderne et son droit*, 2. deo Paris, 1913.
- Јовановић, С., *О држави*, Београд, 1922.
- Kiewiet, D., McCubbins, M., *The Logic of Delegation*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- Ковачевић, А., *Парламентарна контрола државне управе у републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2022.
- Ковачевић А., *Народна скупштина и грађани у уставном и политичком систему Републике Србије*, Зборник радова: Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике, Београд, 2021.
- Leston Bandeira, C., Norton, P., *Parliamentary Institutions – Basic Concepts*, Hanoi – Vietnam, 2005.
- Лово, Ф., *Велике савремене демократије*, Нови Сад, 1999.
- Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2014.
- Марковић, Р., *Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед*, Анали Правног факултета у Београду, год. IV, бр. 2/2006.
- Mill, J. S., *Изабрани политички списи*, други сvezак, Загреб, 1989.
- Ненадић, Б., *О парламентарном мандату: пример Републике Србије*, Анали Правног факултета у Београду, год. LVI, бр. 1/2008.
- Norton, P., *Legislatures*, Oxford University Press, New York, 1990.
- Орловић, С., *Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, том 2, бр. 3/2011.
- Пастор, Б., *Нова изборна регулатива и принцип репрезентативности: Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима*, Српска политичка мисао год. 29. vol. 75, бр. 1/2022.
- Пејић, И., *Устав Републике Србије од 2006. године као правни оквир страначке олигархије*, Теме, год. 37, бр. 4/2013.
- Петров, В., *Слободан мандат посланика и одговорност*, Правни живот, бр. 12/2011.
- Продановић, Д., *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Свјетлост, Сарајево, 1979.
- Riker, W., H., *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W. H. Freeman, 1982.
- Русо Ж. Ж., *Друштвени уговор*, О преклу и основама неједнакости међу људима, Расправа о наукама и уметностима, Београд, 1992.
- Станић, М., *Правна природа посланичког мандата*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2017.
- Станковић, Е., Владетић, С., *Римско право*, Крагујевац, 2021.
- Strøm, K., *Parliamentary Government and Legislative Organization in Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, (ed. Herbert Döring), New York: St. Martin's Press, 1995.

Ђорић, Д., *Келзеново схватање демократије*, Право – теорија и пракса, бр. 26. (5-6), 2009.

Ferejohn, J., *Incumbent Performance and Electoral Control*, Public Choice, no. 50/1986.

Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l' état*, II, 1922.

Правни прописи и судска пракса

Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006, 115/2021;

Закон о Народној скупштини Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 9/2010;

Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, бр. 14/2022;

Пословник Народне скупштине Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 20/2012

Закон о избору народних посланика, Сл. Гласник РС, бр. 35/2000-897, 57/2003-41 (УС), 72/2003-1 (др.закон), 18/2004-1, 85/2005-30 (др. законик), 101/2005-28 (др. закон), 104/2009-57 (др. закон), 28/2011-22 (УС), 36/2011-93, 12/2020-3, 68/2020-3;

Одлука Уставног суда РС, ИУ 52/2008, Сл. гласник РС 34/2010;

Одлука Уставног суда РС, ИУп 42/2008, Сл. гласник РС 28/201.

Интернет извори

Орловић, С., *Бонус од 35 одсто за странке националних мањина - неуставан и опасан експеримент*, <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html>;

Интернет страница Народне скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8.2091.html>

European Commission for Democracy through Law, „Opinion on the Constitution of Serbia“, Strasbourg, 2007, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)