

ПРИЛОГ ПИТАЊУ КАРАКТЕРА МАНДАТА ДЕЛЕГАЦИЈА И ДЕЛЕГАТА У ВЕЋУ РЕПУБЛИКА И ПОКРАЈИНА СКУПШТИНЕ СФРЈ

I

Веће република и покрајина представља изузетно интересантну институцију у југословенском уставном и политичком систему. Ова констатација налази своју потврду у низу специфичности које је одликују, а тичу се састава, начина избора, надлежности и начина рада и одлучивања. Поменуте специфичности одликују ово Веће не само у односу на сличне институције у свету, већ и у односу на друга већа у скупштинама друштвено-политичких заједница у Југославији, услед чега је оно постало предмет оправданог интересовања, како научне тако и опште јавности. Међутим, и поред тога, овакав интерес није се изразио у одговарајућем броју радова и студија који би пружили одговоре на низ питања која се тим поводом постављају.

Овом приликом задржаћемо се само на једној од низа специфичности овог Већа, на питању *карактера мандата делегација и делегата у њему*. Овакав избор је опредељен интересантношћу овог питања, на првом месту, а затим и потребом да се покушају разјаснити неке контроверзе и недоумице које су у његовом објашњавању присутне и у теорији и у пракси. Наиме, у заиста малобројној литератури која се до сада бавила Већем република и покрајина не само да овом питању није посвећена довољна пажња, већ није постигнут ни јединствен став у погледу његовог карактера.¹⁾

¹⁾ Тако, већи део литературе се изричито не опредељује у вези карактера овог мандата (проф. Јован Борбевећ „Уставно право“, „Савремена администрација“, Београд, 1975. стр. 721 и „Политички систем“, „Савремена администрација“, Београд, 1980. стр. 951, Проф. др Александар Фира „Уставно право“, „Привредни преглед“, Београд, 1980. стр. 376, др Миодрог Вишњић „Делегатски систем у политичком систему социјалистичког самоуправљања“, Београд, 1981. стр. 183). Изузетно, изричито опредељење налазимо код: др Мијат Шуковић „Делегатски систем“ у делу „Друштвено-политички систем СФРЈ“, „Радничка штампа“, Београд 1979, стр. 285, Едвард Кардељ „Основни узроци и правци уставних промена“, Избор из дела III, „Комунист“, Београд, 1979, стр. 301.

II

Историјски-компаративно посматрано, питање карактера мандата политичких представника се поставило у оном тренутку када се због немогућности да сви чланови владајуће класе поводом сваког питања и у свакој прилици непосредно доносе одлуке услед чега се прешло на систем политичког представљања. Овакво решење је аутоматски поставило питање односа представника и представљених, односно начина преношења и заступања воље представљених у политичким представничким телима.²⁾

Компаративна историја представништва је до сада познавала различите облике и видове овог односа³⁾, али он се у глобалу и на нивоу теоретске категорије увек сводио на два основна — императивни и слободни мандат, који су били у примени у разним политичким системима и у разним временима, као и на везани мандат у „ужем смислу“ (јер и императивни мандат можемо сматрати везаним у ширем смислу) који као такав није никад био у примени у некој политичкој пракси, већ се поставио само као теоретска могућност поводом дискусија о аутономији Ирске у Енглеском парламенту.⁴⁾

И поред разлика у схватањима садржине ових мандата, може се усвојити дефиниција која императивни мандат одређује као правно овлашћење за групу лица да својим представницима дају правно обавезна упутства од којих ови не би смели да одступе. Полазећи од тога, слободни мандат би постојао у оном случају када је политички представник правно независан у вршењу своје функције те сходно томе нема ни правне обавезе за примање правно обавезних упутстава од бирача.⁵⁾ Везани мандат у ужем смислу би постојао у случају да је представник везан за политички програм на основу кога је изабран у представничко тело.⁶⁾

²⁾ Детаљније о настанку и развоју схватања о природи мандата види код нпр: др Димитрије Продановић „Императивни и слободни мандат чланова представничких тела“, „Свјетлост“, Сарајево, 1979, стр. 9—77.

³⁾ Исто.

⁴⁾ Интересантно је приметити да Д. Продановић, за разлику од других аутора, не издваја везани мандат у посебну категорију, већ га дословно везује за императивни мандат као његову подврсту (види наведено дело, страна 6).

⁵⁾ Види: Д. Продановић, наведено дело, стр. 7—8, Ј. Борђевић, наведено дело, стр. 703—705.

⁶⁾ Исто.

Иако је императивни мандат по времену свога настанка претходио другим врстама мандата (појавио се као израз средњовековног представничког система преко сталежа), у каснијој политичкој историји они су се јављали временски паралелно у разним политичким системима, зависно од политичког циља који је владајућа класа хтела да оствари, односно од конкрет-ног односа политичких снага у датом политичком систему. Наиме, док императивни мандат, због свог садржаја, обезбеђује ефикасну и ефективну власт представничког тела, засновану на његовом ауторитету као последици његове репрезентативности, слободни мандат је путем кидања непосредне везе између бирача и бираних смањило ауторитет представничког тела и практично омогућио преношење стварне власти, без обзира на прокламовано, у уже отуђене и бирократизоване органе.⁷⁾ Дакле, карактеристике једног или другог мандата су погодовале јачању или слабљењу позиције представничког тела, односно његове могућности да буде стварни носилац политичке власти, и представник владајуће класе.

У том смислу треба и посматрати и опредељивање у погледу вредности једног или другог облика мандата. Наиме, сваки од њих је подобан да, у садејству са другим политичким чиниоцима, доведе до остварења једног или другог политичког циља, услед чега су расправе о апсолутној, ванкласној и универзалној вредности и подобности неког од њих безпредметне, или што је историјски опасније, у себи садрже скривене политичке циљеве.

Такође, треба указати да политичка пракса познаје и да је познавала⁸⁾ разне мешовите облике мандата, који настају тако што се у један основни облик уграђују поједини елементи другог, чиме се покушавају избећи неки нежељени пратећи ефекти до којих долази у пракси, као и да би се појачало дејство неких других чинилаца који се оцењују као позитивни. Тако, код слободног мандата се покушава да се отклоне губитак ауторитета и репрезентативности представничког тела, а код императивног мандата одсуство иницијативе и креативности представника, а такође и процедуралне и суштинске тешкоће у доношењу одлука, које су резултат немогућности одступања у одлучивању. Нарочит вид такве модификације представља укључивање и делатност политичких партија у изборним процеси-

⁷⁾ Види: Д. Продановић, наведено дело, стр. 7—8, Ј. Борђевић, наведено дело, страна 703—705.

⁸⁾ Исто.

ма и процесима одлучивања у представничким телима модерног доба.⁹⁾

Савремени југословенски устав је, доследно уводећи делегатски систем, поступио на сличан начин. Дајући слободу делегату у опредељивању и гласању (чл. 141. став 1. *in fine* Устава СФРЈ), што је неспорна карактеристика слободног мандата, Устав је истовремено увео и дужност поступања у складу са смерницама делегатске базе, заједничким и опште друштвеним интересима и потребама (чл. 141. ст. 1. Устава). Поред тога, делегат је дужан да извештава делегатску базу о раду скупштине чији је члан, као и о сопственом раду у њој (чл. 141. став 2. Устава). Поменуће делегатске дужности које су формулисане и као њихова права су санкционисане опозивом, као изразом њихове одговорности (чл. 142. Устава). Ако се свему овоме дода и чињеница да се избор врши на четири године уз забрану другог поновног избора (чл. 134. став 4. и 6. Устава), постаје јасно да је у питању комбинација слободног мандата са елементима који обезбеђују ефикасан утицај изборне базе на рад делегата и који би били одговарајући императивном мандату. Међутим, обзиром да су елементи слободног мандата преовладајући и да се налазе у суштинској сфери делегатске функције, сфери опредељивања и гласања, мишљења сам да се ради о слободном мандату који је у извесној мери коригован елементима императивног.¹⁰⁾

Уколико се овакав став доведе у везу са чланом 296. ст. 1. Устава СФРЈ који лапидарно одређује карактер мандата делегација републичких и покрајинских скупштина у Већу република и покрајина Скупштине СФРЈ, а који прописује да ове делегације заступају ставове тих скупштина приликом одлучивања у Већу, онда се оправдано може поставити питање карактера овог мандата и његовог односа према општем делегатском мандату из чл. 141. и 142. Устава СФРЈ. Такође, овом приликом морамо одговорити и на питање карактера мандата делегата у Већу када оно не одлучује по делегацијама, већ појединачним гласањем чланова — делегата. Овако изнета питања захтевају подробнију анализу и приказ пре него се покуша на њих дати одговор.

⁹⁾ Види: др Најдан Пашић, „Класе и политика“, „Рад“, Београд“, 1974. страна 209—230, др Радомир Лукић „Политичке странке“, „Научна књига“, Београд, 1966, страна 201—206, и др.

¹⁰⁾ У том смислу мислим да не доприносе, разјашњавању ни теоретских категорија ни практичних дилема, она схватања која делегатски мандат одређују као радно-функционалан и одговоран или сл. и која избегавају да га одреде, полазећи од његових суштинских карактеристика (види наведена дела Ј. Борбевића, М. Вишњића, А. Фире и др.)

III

Устав СФРЈ није детаљније разрађивао питање карактера мандата делегација и делегата у Већу република и покрајина, већ су то учинили пословници скупштина република и аутономних покрајина, полазећи од лапидарне формулације дате у већ поменутом члану 296. Устава.

Овакво опредељење савезног устава налази своје потпуно оправдање у доследном спровођењу новог карактера југословенске федерације у којој републике и аутономне покрајине нису само саставни делови федеративне територије, већ су истовремено активни ствараоци и одговорни учесници свих процеса одлучивања и спровођења политике у федерацији, чиме југословенска федерација поред карактеристика државе, добија карактеристике и заједнице у којој се остварују и обезбеђују заједнички интереси утврђени Уставом.¹¹⁾

Пословници републичких и покрајинских скупштина су у разради цитираног члана 296. Устава СФРЈ, пошли од његове констатације да ове делегације заступају ставове својих скупштина, а своју пажњу су посебно посветили питању начина формирања ставова скупштина република, односно аутономних покрајина о питањима о којима се одлучује у Већу република и аутономних покрајина. Наиме, формирање тих ставова је у тесној вези са два питања: питањем адекватне информисаности саме скупштине републике, односно аутономне покрајине о ставовима и аргументима скупштина других република, односно аутономних покрајина и питањем обавештености саме делегације ради аргументованог заступања ставова своје скупштине у процесу одлучивања у Већу.

У том смислу су пословници свих скупштина република и аутономних покрајина прописали обавезу делегације да извештава скупштину, њена већа и радна тела о питањима која разматра Веће, као и о ставовима других скупштина које заступају њихове делегације. На истој линији се налази и обавеза делегације да сарађује са делегацијама других скупштина република и аутономних покрајина.¹²⁾

¹¹⁾ Види: члан 244. Устава СФРЈ.

¹²⁾ Види: одговарајуће одредбе Пословника скупштина република и аутономних покрајина: „Службени весник СР Македоније”, бр. 16/78; „Службени лист СР Босне и Херцеговине”, бр. 9/79; „Службени лист СР Црне Горе”, бр. 17/78; „Урадни лист СР Словеније”, бр. 21/75; „Службени лист СР Хрватске”, бр. 22/75, 26/78 и 32/78; „Службени лист СР Србије”, бр. 42/74, и 47/79; „Службени лист САП Косово”, бр. 26/75.

У решавању другог питања, питања обавештености самих делегација ради аргументованог и аутентичног иступања у Већу, пословници скупштина република и аутономних покрајина су посебно разрадили право и дужност делегата и делегација да буду стално и редовно информисани о питањима чије им је познавање потребно ради вршења дужности, да су им доступни сви материјали који садрже такве податке, да траже обавештења и мишљења од органа и функционера у републици, односно аутономној покрајини, да добију стручну помоћ и да им се обезбеде технички услови за рад у просторијама скупштине.¹³⁾

Полазећи од изнетог, очигледно је да улога делегације скупштине република, односно аутономне покрајине је изузетно значајна и одговорна. Наиме, процес одлучивања се не може ни замислити без адекватног информисања како у погледу садржине појединих ставова тако и нарочито у погледу потребне аргументације, и то у скупштини републике, односно аутономне покрајине и у Већу република и аутономних покрајина Скупштине СФРЈ. Овакав значај питања информисаности и његова институционализација су условљени природом одлучивања и надлежности Већа. Обзиром да се у највећем и најважнијем делу надлежности Већа одлуке доносе усаглашавањем и договарањем, а не прегласавањем¹⁴⁾, постизање сагласности, па тиме и доношење одлука, условљени су прихватањем аргумената и објашњења свих учесника у процесу одлучивања. Са друге стране, делегација има посебан задатак да одговорно и аргументовано преноси ставове других делегација, односно њихових скупштина и да тако на самом почетку процеса одлучивања утиче на формирање става своје скупштине који ће заступати у Већу. Дакле, цео овај систем права и дужности делегације који обезбеђује узајамно и међусобно информисање је последица потребе да се приликом одлучивања у Већу пронађу заједничка и оптимална решења која ће бити праћена и одговарајућом аргументацијом прихватљивом за све учеснике у поступку. На тај начин се одлуке не доносе конфронтирањем и прегласавањем већ добровољним и одговорним прихватањем најаргументованијих решења.

Међутим, у процесу заузимања ставова и опредељивању о питањима о којима се одлучује у Већу, делегације скупштина република, односно аутономних покрајина су дужне да заступају ставове тих скупштина (чл. 296. став 1. Устава) и одговарајуће одредбе пословника скупштина република, односно аутономних по-

¹³⁾ Исто.

¹⁴⁾ Види: чл. 286. и 288. Устава СФРЈ.

крајина. При томе, иако Устав СФРЈ и пословници скупштина република, односно аутономних покрајина не чине разлику између одлучивања о питањима о којима се одлучује на основу сагласности скупштина република, односно аутономних покрајина, одлучивања о питањима из самосталног делокруга и о питањима из равноправног делокруга оба већа, мишљења сам да је такво разликовање нужно спровести, обзиром на присутне модалитете у положају делегације и делегата у тим случајевима.

У првом случају, када се ради о питањима о којима се одлучује на основу сагласности скупштина република, односно аутономних покрајина, делегација располаже релативно прецизним ставовима своје скупштине који су формирани у претходним фазама поступка (нацрт) и које она настоји да угради у предлог акта у поступку усаглашавања о тексту предлога на основу примедба и предлога скупштина република, односно аутономних покрајина на нацрт акта. Обзиром да се овде ради о најзначајнијим питањима економске и привредне политике која су од највећег значаја за републике и аутономне покрајине (види чл. 286. став 2. Устава СФРЈ), скупштине република и аутономних покрајина изузетно детаљно разматрају нацрте, односно предлоге ових аката и о њима заузимају децидне и прецизне ставове.¹⁵⁾ Последица овако заузетих ставова је да их делегације заступају без одступања, односно са минималним одступањима зависно од еластичности са којом су формулисани.

Међутим, и поред тога, скупштина републике, односно аутономне покрајине може приликом разматрања нацрта акта да овласти своју делегацију да у њено име да сагласност на предлог акта у целини. Овакву могућност, полазећи од одредбе чл. 300 Устава СФРЈ, садрже пословници свих скупштина република, односно аутономних покрајина. Поводом овакве могућности треба указати да пословници скупштина СР Словеније (чл. 316. став 2), СР Хрватске (члан 413. став 3) и САП Војводине (члан 416. став 2) изричито прописују обавезу делегације да се и тада креће у оквирима датих смерница или да води рачуна да предлог акта битно не одступа од решења из нацрта акта. Такође, иако пословници скупштина других република, односно САП Косово не садрже овакву одредбу, њихове делегације у пракси полазе од истоветних ограничења приликом коришћења овим овлашћењем.

¹⁵⁾ Интересантно је приметити да Пословних Сабора СР Хрватске предвиђа образовање посебног одбора Сабора за разматрање аката Скупштине СФРЈ, што сведочи о изузетној заинтересованости за рад и одлуке Скупштине (види: чл. 111. Пословника, „Народне новине — „Службени лист СР Хрватске”, бр. 22/75, 26/78 и 32/78).

Поводом овакве могућности, мишљења смо да она само на први поглед одступа од изложеног општег става о карактеру мандата делегације у овом случају и да у ствари представља акт рационализације и економичнијег поступања, а не измену природе положаја делегације при одлучивању о поменутиим питањима.

Код одлучивања у самосталном делокругу Већа, потребно је направити разлику између одлучивања о доношењу закона о привременим мерама (чл. 286. став 2. тачка 1 Устава СФРЈ и одлучивања о другим питањима из овог делокруга (члан 286. став 2. тачка 2 до 5. Устава СФРЈ).

У случају одлучивања о доношењу закона о привременим мерама, који Веће доноси дво-трећинском већином свих делегата у Већу, поменути пословници не садрже одредбе о начину рада делегата. За претпоставити је, а и досадашња пракса на то указује¹⁶⁾, да се сви делегати из једне делегације, без обзира на појединачно гласање, опредељују у гласању према ставу своје скупштине према решењима из овог закона.

Код осталих питања из овог делокруга нарочиту пажњу изазива претрес извештаја Савезног извршног већа, савезних органа управе, политичких контрола над радом ових органа и усмеравање њиховог рада, утврђивање политике извршавања савезних прописа и општих аката, које је оно донело, као и утврђивање обавеза савезних органа у вези са извршавањем ових прописа и општих аката.¹⁷⁾ Очигледно је да због природе ових питања делегати не могу располагати прецизним ставовима своје делегирајуће базе — скупштине републике, односно аутономне покрајине, и да у опредељивању о овим питањима морају полазити од општих ставова и утврђене политике своје скупштине, односно да поводом ових питања имају слободу у опредељивању, зависно од њихове процене.

На крају, код одлучивања о питањима из равноправног делокруга оба већа Скупштине СФРЈ, у коме се налазе најзначајније изборне функције за дужности у федерацији (поред неких других које нису предмет нашег интереса — види члан 288. Устава СФРЈ), обзиром на карактер кадровске политике у Ју-

¹⁶⁾ Види: материјале Већа: „Нека запажања из рада Већа република и покрајина”, Служба Већа република и покрајина — март 1977. године, „Нека питања остваривања делегатског система која се односе на Веће република и покрајина”, Служба Већа република и покрајина — октобар 1979. година; „Проблеми и појаве везани за усаглашавање ставова и доношења аката у Већу република и покрајина”, Служба Већа република и покрајина, новембар 1980. године.

¹⁷⁾ Надлежности из тач. 2. и 5. став 2. члана 286. Устава СФРЈ због своје природе, сасвим оправдано, нису предмет нашег интересовања.

гославији, тј. њену подруштвљеност, широки круг учесника и посебну одговорност друштвено-политичких организација за њено остваривање, тешко да се може говорити о слободи или везаности делегата, већ да се у суштини ради о завршном акту подруштвљеног процеса спровођења кадровске политике.

IV

Из напред изнетих разматрања очигледно је да се карактер мандата делегација и делегата у Већу република и покрајина не може тачно одредити путем једнозначног одређивања, већ да се морају имати у виду његове различите манифестације поводом остваривања појединих делова његове сложене надлежности.

Полазећи од дате дефиниције слободног и императивног мандата, уз ограду која се може ставити у погледу њеног нормативног приступа — у коме су занемарене социолошке и политиколошке финесе, као и уз ограду поводом њеног теоретског карактера који је искључио модификације основних типова у пракси, можемо констатовати следеће:

1. У делу надлежности у којем Веће република и покрајина одлучује путем сагласности републичких и покрајинских скупштина, делегације ових скупштина имају „императивни мандат” својих скупштина, јер постоји правна обавеза ових делегација, утврђена у одредби члана 296. став 1. Устава СФРЈ и у одговарајућим члановима пословника скупштина република и аутономних покрајина, да без одступања заступају ставове које су од њих добиле. Ова обавеза је санкционисана могућношћу опозива предвиђеном у одредби члана 292. став 2. Устава СФРЈ и у одговарајућим одредбама пословника скупштина република, односно аутономних покрајина и њихових закона о избору и опозиву делегације у Веће република и покрајина.

Ову начелну констатацију ниуколико не мењају већ изложена права и дужности делегације да учествује у раду своје делегирајуће скупштине, њених већа и радних тела и да путем обавезног информисања утиче на заузимање ставова које ће заступати у Већу, као што је не мења ни могућност да делегација добије овлашћење да приликом разматрања предлога акта, у име своје скупштине, да сагласност на предлог акта у целини. Наиме, обе ове чињенице само на први поглед мењају карактер императивног карактера овлашћења делегације, јер делегација, у првом случају, има само могућност да утиче на садржај става који ће заступати, а не и на његову обавезност, а у другом случају, само овлашћење да садржину таквог става утврди по-

лазећи од јасних смерница добијених у претходним фазама поступка доношења акта. Такође треба истаћи да је у овом последњем случају и посебно одговорна за коришћење тим овлашћењем.

2. У делу надлежности у којој Веће одлучује самостално треба разликовати три ситуације. У првој ситуацији Веће дво-трећинском већином свих делегата у Већу доноси законе о привременим мерама, где се због природе мере о којој је реч, делегати опредељују и гласају на исти начин као и у претходним неуспелим фазама усаглашавања, па се доследно томе ради о истој врсти мандата као и из претходне тачке.

У другој ситуацији Веће претреса извештаје политичко-извршног и управних органа, врши политичку контролу њиховог рада, усмерава њихов рад, утврђује политику извршавања савезних прописа и обавеза савезних органа поводом тога, у којој делегација и делегати, због природе питања о којима се ради не могу имати чврсте ставове својих делегирајућих скупштина. Доследно томе, у овом случају се опредељујемо за примену општег делегатског мандата из одредбе члана 141. став 1. Устава СФРЈ који је, како смо то већ истакли, коригован елементима императивности.

У трећој ситуацији Веће, у ванредним околностима, одлучује о финансирању народне одбране и државне безбедности, врши верификацију мандата својих чланова и одлучује о мандатно имунитетским питањима. Ова ситуација због природе акта који се доносе (појединачни акти), односно услова у којима се они доносе (ванредне околности), не изазива потребу посебног коментарисања са становишта врсте мандата о којем је реч.

3. Код равноправног делокруга Савезног већа и Већа република и покрајина, у којем се одлуке доносе већином гласова делегата присутних у Већу, већ сам указао на то, ради се због природе кадровске политике у Југославији (превасходно се о тим питањима и ради, поред неких других питања) која није појединачни и слободни чин избора од стране појединаца или група, већ процес подруштвљене активности у којој посебну одговорност имају друштвено-политичке организације Југославије, о специфичној ситуацији у којој се тешко може говорити о слободном или императивном мандату, већ о мање или више формалном и завршном акту подруштвљеног процеса остваривања кадровске политике. Што се тиче других питања из ове надлежности (члан 288. тач. 5, 6. и 7. Устава СФРЈ) питање карактера мандата се решава, сходно изнетим констатацијама и зависно од карактера акта који се доноси.

V

Закључујући излагање о природи мандата делегација и делегата у Већу република и покрајина, поновићемо констатацију да се јединствена оцена о тој природи, из напред изнетих разлога не може дати, јер су примењени комбиновани основни облици, тако да се може говорити само о преовлађујућим карактеристикама једног или другог облика у конкретном случају поводом кога се питање поставља.

Таква ситуација, по мојој оцени не представља недостатак или мањкавост нормативних аката, већ је израз тежње да се комбинацијом средстава политике и права остваре одређени политички, друштвени и класни циљеви услед чега поједине врсте мандата не могу имати ванкласну и ванвременску, апсолутну вредност.