

УДК: 342.534.1
Примљено: 10.05.2005
Прихваћено: 15.07.2005.
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 1-2/2005
год. 11. vol. 14
стр. 53-78

Милан Јовановић
Факултет политичких наука, Београд

СЛОБОДНИ МАНДАТ - УСТАВНОПРАВНИ ФОСИЛ?

I

Конституисањем парламентарног система власти заснованог на политичком плурализму и начелима непосредне демократије у наш политички систем унете су бројне нове институције. Странке, парламент, посланик, људска права и грађанске слободе - установе су о чијој суштини, значају и начину функционисања шира јавност има врло површна и поједностављена знања. Актери у политичком животу логиком уских интереса тумаче и јавности пласирају "своја" виђења улоге поменутих институција доприносећи општој конфузији.

Слободни мандат - једна је од таквих институција. Циклично - по правилу у периодима парламентарних криза, унутарстраначких сукоба и деоба, настојања влада да сачувају парламентарну већину или опозиције да је оформи за обарање владе, жеља посланика да се од тога заштите, одупру притисцима и/или политички, материјално профитирају - у јавности се поставља питање карактера посланичког мандата. Дебата о томе траје готово деценију. Покренута је у политичкој јавности заслугом странака и посланика, а пренела се у раван права и теорије када је проблем постајао учесталији, а политичке последице очигледне и по суштину парламентаризма у Србији погубније. Самовољно напуштање или искључивање из странке са чије листе је посланик изабран у Народну скупштину Републике Србије, прелазак посланика у другу странку, спајање странака и непристајање посланика да се сматра чланом тако настале стран-

ке, прелазак посланика у странку која је основана у току мандатног периода која није ни учествовала на изборима - све су то појавни облици који су се јављали у парламентарној пракси Србије, а који се своде на поједностављено питање - чији је мандат? Повод за понављање тог питања је одлука једног посланика Српске радикалне странке да напусти посланички клуб те странке што је за реакцију имало његово искључење из СРС, а за последицу његово приступање Покрету снага Србије - Богољуб Карић који је тако мимо избора стекао статус парламентарне странке.

II

Одговор на питање чији је мандат, претпоставља одговор на питање шта је посланички мандат?

Представнички мандат у политичко представништво пренесен је из грађанског права. На једној страни стоје бирачи, носиоци овлашћења да изаберу своје представнике и повере им спровођење њихове политичке воље, а на другој страни изабрани представници са овлашћењем да заступају бираче у представничким телима. Логика представништва значи да су представници увек дужни да поштују вољу бирача. Њихови поступци у парламенту морају се кретати у распону од идентичности са вољом оних који су им дали мандат до минимума сагласности са том вољом.

Веза бирача и представника остварује се на два начина. Први је императивни мандат - представници су везани налогом бирача како да гласају све време трајања представничке функције под претњом санкција одузимања мандата у случају супротног понашања. Други је слободни мандат - представљање интереса грађана у оквиру претпостављене шире воље, воље читаве заједнице, коју сами представници самостално формулишу без претње санкцијом да ће им због тога бити одузет представнички мандат. За представничку демократију својствена је ова друга врста мандата, и он је уставима дефинисан као слободан и временски тачно ограничен. Проблем је у томе што се у пракси слободни мандат као искључиви и директан однос бирача и представника тешко остварује. Развојем представничке демократије слободни мандатни однос све више трпи утицаје друштвених, политичких и страначких чинилаца и то у мери која оправдава тврдње да је слобода мандата само уставна прокламација, а да се у стварности ради о везаном, страначком мандату.

Мандатни однос бирача и представника успоставља се изборима. Најчешће мањина, а врло ретко већина, чланова заједнице којима је то најчешће и једини облик партиципације у јавним пословима, доноси одлуку о давању мандата појединцу - представнику који ће у парламенту с другим представницима, увек незнатним бројем у односу на број оних који су гласали - доносити одлуке које су обавезујуће за све. У томе је нелогичност реципроцитета изборне одлуке. Када би парламентарци доносили одлуке које би увек за већину бирача обавезно биле и најповољнија и најприхватљивија решења, онда та нелогичност не би била од важности, али то је увек неизвесно и без правне гаранције.

Зато је логично да је развоју представништва претходио императивни мандат. Он је у сталешким скупштинама, с обзиром на рецепцију римског права, сматран уговорним односом. Теоријски, у процесу представљања, односа представника и бирача, мандат је попримио карактер грађанско-правног односа из приватног права. И овде се ради о постојању два субјекта са утврђеним правима и обавезама. Промена је једино што је повећан број манданата, али се тиме није изменила природа уговора. Зато су, примењујући на мандат представника правила која важе за мандат заступника у приватном праву, бирачи у систему императивног мандата могли да дају упутства за рад представника, а ови су били дужни да их се придржавају. Иако је правно такав представник био више изасланик, политички он се могао одупрети вољи суверена кријући се иза обавезе да свој глас подређује примљеним упутствима. Институција императивног мандата напуштена је током 18. века уз повремене покушаје да се оживи кроз различите форме нуђења уговора кандидатима од стране бирача из изборних јединица.

Француска буржоаска револуција 1789. године важи као уставно-историјско исходиште слободног мандата. Он је постао инструмент превазилажења партикуларизама сталешког и провинцијалног уређења; омогућавања вертикалне и хоризонталне интеграције која је одговарала потребама јединствене државе са правним уређењем који обухвата све грађане. Идеја о слободном мандату повезана је са идејом о представљању целог народа, његове опште воље изражене у закону. Да би помирили сувереност народа и истовремено представничком телу омогућили вршење законодавне функције заговорници слободног мандата заступали су став да изабрани представници, појединачно и сви заједно, заступају интересе нације у целини. "Један посланик биран је у једној изборној јединици у име свих

изборних јединица; он је посланик целе нације". (Сјејес). Зато за посланика не може постојати никаква друга заповест или воља осим националне воље. Ови теоријски ставови преточени су у готово све уставе формулацијама да представници "не представљају само своје бираче него целу нацију", "да представљају нацију, а не само покрајину, или део покрајине", "да гласају по свом слободном уверењу и нису везани налозима и упутствима", "да је сваки императивни мандат ништав", итд. (Грол: 1938:130-133)

III

Потпуна слобода представника као аксиом више од два века се кроз различите исказе преноси из једног у други устав, мада то у потпуности не одговара стварности. Представништво ослобођено налога постепено се потискује јачањем утицаја политичких странака. Политичке странке као организатори политичког живота потпуно доминирају у предлагању и кандидовању, а у зависности од типа изборног система, и у додељивању мандата. Политичке странке интегришући интересе појединих слојева у општу вољу изражену кроз одређену доктрину и програм, морају да дисциплинују посланике да би оправдали поверење бирача. У таквим условима не само да се уставне гаранције о слободном мандату доводе у питање него се често мења и природа парламента. Од скупа угледника који слободно одлучују покуравајући се само својој савести, како пише Диверже, парламенти постају гласачке машине које формализују одлуке донесене на другом месту - партијским одборима, скупштинама, конференцијама, итд. У таквом парламентарном режиму представник постаје "прост делегат, извршилац наређења" (Острогорски), а парламентарци осим "неколико својеглавих особа... добро дисциплинована гласачка марва" (Вебер, 1979: 466). Утицај политичких странака је толико изражен да се слободни мандат сматра чак "уставноправним фосилом" (Маркс); преко мишљења да слободни мандат "уопште није, као што је то сматрала државно-правна доктрина 19. века, суштински нужан елемент парламентарног система" (Келзен), чак све до става да странке својим налозима слободни мандат претварају у императивни и да се позитивно уставно право замени *de lege ferenda* нормом која је сагласна са реалношћу (Линдер), (Продановић, 1979:59-77).

Два су механизма утицаја странака на представнике. Први је формирање посланичких група, клубова, фракција, итд.

То су институције регулисане парламентарним пословницима, а не уставима. Припадност посланичким клубовима често је повезана са могућношћу постављања питања, интерпелација и покретања законодавних иницијатива. О дисциплини приликом гласања брину се шефови парламентарних клубова, често високо ранжирани партијски функционери, којима на располагању стоје различити механизми дисциплиновања посланика: од давања или укидања финансијске потпоре до искључења из странке и одузимања мандата. Друго средство утицаја странке на посланика јесте узимање изјава о одрицању од мандата и то у три облика. *Прво*, у виду свечано потписаног документа којим се посланик обавезује да поднесе оставку, врати мандат, у случају сукоба са странком или њеном посланичком фракцијом. *Друго*, у виду недатиране потписане оставке са позивом на неки од законских разлога за престанак мандата коју активира, по свом нахођењу, страначко вођство предајући је преко свог посланичког клуба парламенту. *Треће*, потписивањем бланко формулара које страначки врх увек може да попуни изјавом о одрицању мандата и преда је у парламентарну процедуру. Ове изјаве се најчешће узимају приликом истицања кандидатуре, а ређе после избора. То што теоретичари, са правног аспекта, оспоравају овакав начин одузимања мандата - зато што вршење посланичке функције никада не може бити предмет правног споразумевања између посланика и трећег (Аншиц); зато што посланик не може право на вршење мандата делегирати трећем лицу (Линдер) - и сматрају ништавним све споразуме ове врсте који су у безброј случајева оспорени и у судским процесима, политичке странке врло често приступају овом облику дисциплиновања посланика. (Продановић, 1979:88-89)

Губитак мандата посланика може настати престанком припадности политичкој странци - било добровољним иступањем, искључивањем, или у случају забране рада странке. Решавање овог питања у парламентарној пракси од великог је значаја, јер то, посебно у условима тесне парламентарне већине битно може да измени политичке процесе, доношење одлука, а тиме и да искриви вољу грађана. Многи теоретичари случај добровољног иступања посланика из странке виде као основ за престанак мандата и то је често законски регулисано посебно у пропорционалним изборним системима са крутим листама. Сматра се да задржавање мандата после добровољног напуштања странке на чијој је листи изабран посланик мења однос снага у парламенту (Ф. Која), и зато у таквим случајевима губитак мандата јесте природна последица (Х. Келзен). Међутим,

ово становиште је оспоравано са поменутог правног аспекта да вршење парламентарне делатности не може бити предмет правног посла посланика и неког трећег, ако је то усмерено на ограничавање и угрожавање слободе кретања посланика. Зато ни промена странке не може бити разлог за губитак посланичког мандата, а прихватање оваквих налога за посланика нема снагу правне облигације, него политичко-моралне обавезе. Према овим мишљењима треба правити разлику између припадности странци и статуса посланика. У првом случају ради се о приватно-правном односу, а у другом о јавној функцији у оквиру државне организације чиме посланик врши власт над државом укључујући и странку. Стога би искључивање из странке као основ за одузимање мандата значило, по овом мишљењу, давање странкама функције која им не припада; лак начин за смењивање непожељних посланика, могућност за неконтролисано уклањање посланика из представничких тела из разлога који немају везе са посланичком функцијом (Продановић, 1979:89).

Иста дилема у теорији испољена је у погледу мандата посланика у случају забране рада политичке странке. Једна струја заступа мишљење да забрана рада политичке странке повлачи и губитак мандата посланика. Утврђивање неуставности политичке странке значи да она више не може да делује као организација за формирање политичке воље, а посланик странке чија делатност је од надлежног органа означена као неуставна не може бити представник свих грађана. Друга струја остаје при ставу да представник има мандат као представник целе нације, па забрана рада странке чији је кандидат био, не може бити основа за одузимање мандата, јер би то била негација става да мандат представнику дају бирачи, а не странке.

IV

Иако са правног становишта тип изборног система - већински или пропорционални - не сме да утиче на карактер мандата, јер би то водило различитом уставно-правном положају посланика у парламенту што је са становишта представничке демократије недопустиво - политичка пракса диференцирала је разлике у односу на мандат посланика стечен по систему већинског или пропорционалног представништва.

Већински изборни систем аутоматски решава проблем посланичког мандата. Представник добија мандат директно од грађана, без обзира на то да ли иза његове кандидатуре стоји

странка, коалиција или група грађана. Тиме дисциплина у посланичким клубовима није *a priori* слабија. Странка је дужна да много више води рачуна о карактеру мандата посланика, како не би провоцирала његово гласање против ставова странке, односно њеног посланичког клуба. Посланику који одбије "послушност", странка не може одузети тако лако мандат као у пропорционалном систему, стога што је он резултат воље бирача - грађана. Највећа казна је екскомуникација из посланичког клуба и искључење из странке, па тиме и ускраћивање могућности да користи предности страначког покровитељства у случају да жели да обнови мандат, односно поново се кандидује на наредним изборима. Персонализованост већинских избора јача ауторитет представника не само у парламенту, него и у странци. Његов мандат добијен од бирача значи да он има поверење ширег круга грађана, ван круга чланова и присталица. То јача његове позиције у самој странци, могућност да се одупре налозима које сматра супротним интересима бирача и као такав представља брану ауторитарним и недемократским тенденцијама у политичким странкама. У оваквом систему са једномандатним изборним јединицама посланик може напустити своју странку и приступити другој странци, што аутоматски не значи непоштовање воље грађана - бирача ни страначког програма. Напротив, чести су случајеви да страначка вођства конкретним одлукама и налозима за гласање у парламенту дезавуишу своја програмска одређења. У сваком случају и да посланик врати мандат или да се законски утврде услови под којима посланику престаје мандат - у већинском изборном систему са једномандатним изборним јединицама новом представнику мандат директно дају грађани. То се најчешће остварује допунским изборима, али нису ретки примери да се истовремено са избором посланика бира и његов супститут - замена, такође увек од стране бирача.

Деперсонализованост појединих метода пропорционалног изборног система опште је место у критици оваквог начина расподеле мандата. Систем листа без преференцијалног гласања спутава избор бирача и фактички дерогира начело непосредности избора. Гласајући за листу у целини ради идентификације са страначким програмом, изборним циљевима и страначким лидерима, бирач фактички гласа и за низ појединаца без шире подршке, који су вољом страначке елите и машинерије доспели на листу. Системом листа страначки изборни штабови привлаче пажњу и гласове бирача угледним, истакнутим кандидатима, људима од поверења који као први на листи, носиоци

листа и сл., у ствари својим ауторитетом "покривају", или тачније, маскирају знатан број анонимуса међу кандидатима, који извесно не би имали шансе у већинском изборном систему. То може водити квалитетнијем саставу парламента, у који ће ући појединци признати и цењени у целој земљи, а не само у локалним срединама, али то истовремено отвара шире могућности да посланик изгуби контакт с бирачима и да у парламент уђу страначке бирократе, миљеници и "верници" страначких лидера итд. Томе треба додати и могућност страначких централа да прве кандидате са листе разним постизборним манипулацијама (одустајањем од мандата, накнадним избором на функције неспојиве с посланичким мандатом, итд.) уклоне из посланичког састава, изигравајући на тај начин вољу грађана. Практично, слобода странке да одређује ком кандидату са листе ће поверити мандат, значи мешање трећег у мандатни однос представник - бирач. Тиме политичке странке постају нека врста мандатара и супституишу бирачко тело у кључној фази изборног процеса - расподеле мандата. Зато неки теоретичари заступници пропорционализма, ако се већ странкама препушта избор кандидата који ће добити мандате, сматрају да им се може допустити и опозив. Иде се и даље и чак заговара могућност да за свако питање политичке странке за посланике одређују стручњаке који би имали конкретан мандат за одређено заседање, наравно, у оквиру пропорционалне квоте освојених мандата на основу добијених гласова, чиме се промовише теорија о тзв. флексибилном мандату.

Међутим, правдање одузимања мандата по основу губитка чланства у странци са чије је листе представник изабран у пропорционалном изборном систему, погрешно је. Пропорционални изборни систем учинио је зависност посланика од странке већом и очигледнијом, али то не може мењати правни карактер слободног мандата. Та зависност је политичке, моралне и организационе, а не правне природе. "Уколико веза између посланика и политичке партије добије правни карактер, онда је у правном смислу разорена идеја репрезентације и избора уопште" (Стојановић, 1999:295)

V

У представничким системима западних земаља мандат изабраном представнику није могуће одузети или је то намерно отежано. Најбољи пример је Европски парламент у којем не постоји опозив посланика. Они могу бити привремено одстра-

њени због ометања рада, али чак и да буду осуђени на затворску казну, али нема начина да им се одузме посланички мандат. Британски парламент познаје 15 начина да посланик остане без мандата, али ниједан није везан за одузимање чланства у странци или коалицији, а само у три случаја у XX веку одузет је посланички мандат, углавном због осуда за превару и крађу. Ни земље са стабилним парламентарним системима и вишевековним искуствима плуралистичке демократије, нису поштеђене трансфера посланика из странке у странку. Често се наводи пример Италије у којој је 100 посланика у периоду 1996. до 1999. године променило странку.

Правни системи посткомунистичких земаља за губитак мандата поред стандардних "природних" услова често помињу одбијање да се положи заклетва (Пољска, Чешка, Словачка). Бугарска, Словенија и Македонија у уставима имају јасне одредбе о слободном мандату, обавези да посланик представља целу нацију и да не сме бити изложен било каквим неоправданим притисцима (Јовановић, 2004:454). Само Македонија и Албанија у изборном законодавству као разлог за престанак мандата имају и престанак чланства у странци са чије је листе посланик изабран у представничко тело. Еклатантан је пример Литваније чије законодавство предвиђа обавезу сваког кандидата, који је евентуално био сарадник полиције, да на изборном плакату испише "Намерно и без инструкције Републике Литваније сарађивао са специјалним службама друге државе". Мисли се пре свега на службе бившег СССР-а, у противном ће против посланика који "прећути" овај биографски податак бити покренут поступак оптужења (*impeachment*). Исто важи и за кршење људских и грађанских права, чиме се спроводи лустрација, према кандидатима и посланицима. Интерпарламентарна унија, пратећи ову проблематику, регистровала је преко 800 случајева незаконитог одузимања мандата за 29 година у преко 133 земље, што говори да то није честа, али јесте раширена пракса. (www.ipu.org).

VI

Србија је за 12 година парламентаризма од 1990. до 2002. године, у пет изборних циклуса за Народну скупштину, испробала двокружни већински изборни систем и три модела пропорционалног изборног система: са девет, 29 и једном изборном јединицом и са честим променама изборног законодавства и одређивања услова за губитак мандата - све на основу истих одредби Устава из 1992. године.

Закон о избору народних посланика из 1990. године прецизира је шест разлога по којима народном посланику престаје мандат пре истека времена на које је биран: подношење оставке, распуштање Народне скупштине, доношење правоснажне судске одлуке којом је народном посланику изречена безусловна казна затвора у трајању најмање шест месеци, правоснажна судска одлука којом је посланик лишен пословне способности, избором народног посланика на функцију или преузимањем посла који су неспојиви са функцијом посланика по закону и Уставу и престанак пребивалишта на територији Републике. У свим тим случајевима мандат престаје кад Народна скупштина на првој седници констатује да је наступио такав случај, осим у случају распуштања Народне скупштине, када мандат посланицима престаје даном доношења одлуке. (Чл. 82, "Сл. гласник РС" 1/90).

Увођењем пропорционалног изборног система 1992. године Закон о избору народних посланика (чл. 102. "Сл. гласник РС" 79/92) задржао је наведене разлоге за престанак мандата прецизирајући додатна три разлога - губитак држављанства, смрт посланика и иступање из странке на чијој је изборној листи изабран за народног посланика и то даном иступања из политичке странке. Закон о избору народних посланика из 2000. године (чл. 88. "Сл. гласник РС" 35/00) поновио је све наведене разлоге, али је престанак мандата везао и за престанак чланства у странци по било ком основу и у случају брисања политичке странке из регистра.

Увођење у изборно законодавство института престанка мандата на основу престанка чланства у политичкој странци, почело је у нашем правном систему 1992. године, прихватањем пропорционалног изборног система. И то залагањем тада владајуће Социјалистичке партије Србије, са циљем да спречи народне посланике да напусте странку, а задрже мандате. Оваква одредба унета је и у изборни закон. Истоветне одредбе садржао је и савезни закон о избору посланика у Веће грађана, исте године. Српска радикална странка током 1993. године брзоплето је искључила из странке непослушне посланике у Већу грађана. Али, како је тадашњи закон предвиђао да се мандат посланику може одузети само у случају својеволјног иступања из странке, искључени радикалски посланици сачували су своје мандате, основали странку и формирали посебну парламентарну фракцију уз прећутну сагласност парламентарне већине - социјалиста - која је у новој парламентарној групи добила гласачку подршку. Од тада и датира пракса злоупотребе мандата послани-

ка и покушаји да се прекраја воља грађана. На основу тог искуства СРС је испословала, да се у Закону о избору народних посланика из 1997. године унесе одредба по којој мандат посланику престаје престанком чланства у странци по било ком основу. Та одредба остала је и у изборном закону из 2000. године. Странке нису биле против таквог решења. Оно им је омогућило потпуно дисциплиновање посланика и располагање посланичким мандатом. То је у сазиву Народне скупштине из 2000-те године произвело низ последица које угрожавају легитимитет парламентарне већине, легитимитет парламента у целини и легитимитет владе. Хаос у Народној скупштини настао је поделама у оквиру владајуће парламентарне већине оличене у коалицији Демократска опозиција Србије.

Демократска опозиција Србије - конгломерат од 18 програмски дијаметрално оријентисаних странака, разједана лидерским сујетама и апсолутном контролом извршне власти од стране само једне странке - Демократске странке - распала се. У жељи да вештачки, правним насиљем, сачува парламентарну већину, влада оличена у Демократској странци и њеном премијеру и лидеру Зорану Ђинђићу донела је одлуку да преко скупштинског одбора за административна питања одузме мандате главном опоненту - Демократској странци Србије. Првобитно је донета одлука о одузимању мандата "због неактивности", а затим је ДСС искључен из ДОС-а. Тумачећи поменуте законске одредбе, влада З. Ђинђића је остала у уверењу да се легално решила опозиције у властитим редовима и сачувала парламентарну већину, а у суштини је насиљем над парламентарним правом убрзала свој пад и жестоку реакцију опозиције.

У спору је по основу наведених одредби у једном тренутку било готово 80 мандата: ДСС-у се оспорава 45 мандата, Социјалдемократија је остала без 11 мандата посланика који су напустили странку, основали нову, ушли у коалицију и напустили је без последица по мандате, СПС је остала без 5 мандата посланика који су основали посебну странку и посланичку групу. Исто важи за пар мандата Нове Србије, ССЈ и ПДС. У том периоду парламентарни статус стекли су Г17 плус и Српски покрет обнове. Прва странка није била ни основана кад су спроведени избори, а учлањењем једног посланика стекла је парламентарни статус. Српски покрет обнове није био прекорачио изборни праг, а такође је стекао статус парламентарне странке преласком једног посланика ДСС у њихове редове. Тај мандатни периоду Народној скупштини остаће упамћен као до сада најмасовнији пример трговине посланичким мандатима. У опти-

цају су била сва могућа решења - прелазак у другу странку, оснивање нових странака, подела парламентарних странака, стицање парламентарног статуса странака које нису постојале у току избора, итд. Овај парламентарни неред са погубним последицама по легитимност Народне скупштине у периоду када се доносе изузетно значајне одлуке - у распону од ванредног стања до почетка рада на новом уставу - продужаван је спорашћу и ћутањем Уставног суда, који је једини био меродаван да застави даљу девастацију уставних начела о слободном мандату.

VII

Три разлога налагала су хитно разматрање карактера мандата народних посланика на основу важећих уставних и законских решења, уз интервенцију Уставног суда.

Први лежи у чињеници да је више субјеката покренуло поступак за оцену уставности чл. 88. ст. 1. тач. 1) и 9) Закона о избору народних посланика ("Сл. гласник РС" 35/00) које утврђују престанак мандата посланика пре истека времена на које је биран "ако му престане чланство у политичкој странци или коалицији на чијој је листи изабран за посланика" и "брисањем из регистра код надлежног органа политичке странке односно друге организације на чијој је листи изабран".

Други разлог проистиче из чињенице да је Законом о избору народних посланика 1992. године (чл. 98. "Сл. гласник РС" 79/92) било утврђено да странке једну трећину освојених мандата додељују по редоследу на изборној листи, а две трећине по сопственим правилима. Дакле, већину кандидата који ће добити мандат у оквиру освојеног броја мандата у Народној скупштини одређивале су политичке странке по сопственом нахођењу. Законом о избору народних посланика из 2000. године та одредба је напуштена и остављена потпуна слобода странкама да расподељују мандате кандидатима са своје изборне листе у оквиру броја који им је припао на основу добијених гласова.

Трећи разлог лежи у чињеници да парламентарне странке без изузетка у различитим формама узимају изјаве кандидата за посланике да се одричу мандата народног посланика, које могу по сопственом избору пустити у скупштинску процедуру. Штавише, неке политичке странке својим статутима изричито прописују да кандидати за посланике морају потписати бланко оставке, стављајући мандат на располагање партијским вођствима, тачније лидерима. СПС у члану 63. Статута прописује "сваки кандидат дужан је да потпише изјаву да је упознат са од-

редбама... Статута... и да се обавезе да ће поднети оставку на одборничку, посланичку и другу представничку функцију уколико му из било ког разлога престане чланство у СПС". Слично томе, Социјалдемократија у свом Статуту чл. 44. став 3. прописује: "сваки кандидат Социјалдемократије за било коју функцију у органима власти приликом прихватања кандидатуре обавезује се у писаној форми да ће поднети оставку на функцију на коју је изабран, уколико му престане чланство у СД или уколико се огрешио о Програм и Статут СД." Статути појединих странака садрже одредбе које производе исто дејство директним позивањем на Закон, или то регулишу интерним документима - закључцима и одлукама, правилницима - недоступним јавности.

Да ли има места сумњи да су овим одредбама прекршена уставна начела суверености грађана, непосредног избора посланика, и слободног мандата који није експлицитна уставна категорија, али несумњиво произлази из самог духа конститутивног акта? Поново се наметало питање: може ли посланик мењати политичку странку и задржати мандат? Поништава ли се тиме воља бирача? Које припада мандат? Чији је мандат?

VIII

Уставни суд Републике Србије није размотрио све наведене спорне моменте у Закону о избору посланика који угрожавају карактер слободног мандата. Уместо тога, он је парцијално, по сопственој иницијативи, после вишемесечног отезања, покренуо поступак за оцену уставности одредаба члана 88. став 1. тач. 1) и 9) Закона о избору народних посланика (Сл. гласник Републике Србије, 35/2000). Ради се о законским одредбама да посланику по аутоматизму престаје мандат ако му престане чланство у политичкој странци или коалицији на чијој листи је изабран за посланика, или брисањем политичке странке, односно друге политичке организације на чијој листи је био у време избора, из регистра код надлежног органа. Уставни суд је својом одлуком утврдио да ове законске одредбе нису у сагласности са Уставом. У складу са надлежностима Уставног суда, те одредбе су престале да важе даном објављивања одлуке у Службеном гласнику РС. Од дана када је Уставни суд покренуо поступак за оцену уставности до дана објављивања поменути одлуке прошло је седам месеци. У том периоду ауторитет законодавног тела је потпуно девалвиран; практично се није знало ко поседује, а коме је одузет мандат и колико посланика заиста

има у Народној скупштини, као и да ли су акти законодавног тела донети у том периоду валидни.

Устав Републике Србије утврђује да "грађани остварују своју сувереност... и преко својих слободно изабраних представника" (чл. 2. став 2), затим гарантује "избори су непосредни, бирачко право је опште и једнако а гласање је тајно" (чл. 42. став 2) и утврђује да "кандидата за народног посланика... може предложити политичка странка, друга политичка организација или група грађана" (чл. 42. ст. 3). Поред овог, Устав одређује да се "народни посланици бирају на непосредним изборима тајним гласањем" (чл. 74. ст. 2), и да се "избор и престанак мандата народних посланика и образовање изборних јединица уређује Законом" (чл. 74. ст. 3). Устав даље прописује да "народни посланик представља грађане изборне јединице у којој је изабран" (чл. 76). Мандат народних посланика према Уставу траје четири године (чл. 75. ст. 1). Устав Републике Србије није утврдио разлоге за престанак мандата народног посланика пре истека мандатног периода на који је биран, осим у случају распуштања Народне скупштине (чл. 89.). Питање престанка мандата уређено је изборним законима ("Сл. гласник РС" 1/90).

Уставни суд у образложењу своје Одлуке не помиње слободни мандат и стаје на становиште да је поменути одредбама законодавац прекршио чл. 2, 42, 44, 74. и 76. Устава Републике Србије, износећи низ аргумената којима се руководио у поништавању законских одредаба које су нарушавале карактер слободног мандата.

Прво, Уставни суд сматра да се законодавац приликом уређивања избора или престанка мандата народних посланика мора кретати у оквиру и границама наведених уставних начела и одредби о народном - грађанском представништву, изборном праву, непосредним изборима и мандату народних посланика.

Друго, Уставни суд је оспорио најчешће истицан став политичких странака да су они кандидовали одређене посланике и да су њиховим заслугама они добили посланичко место. Такав став заузео је и Законодавни одбор Народне скупштине у одговору на решење Уставног суда о покретању поступка за оцењивање уставности спорних законских одредби о престанку мандата. Начин кандидовања, на изборним листама или униоминално, није услов за стицање пасивног бирачког права, већ то право грађанин ужива као субјективно јавно право на основу самог Устава. У супротном, свака промена типа изборног система од стране законодавца довела би у питање Уставом гарантовано изборно право, сматра Уставни суд.

Треће, поступак кандидовања јесте једно од најзначајнијих фаза изборног поступка у којој странке имају одлучујућу улогу, заједно са грађанима. Али оног момента када је кандидат прошао правну верификацију изборних органа он, по мишљењу суда, постаје претендент на јавну државну функцију о којој у крајњем одлучује воља бирача.

Четврто, чланство у политичкој странци односно некој коалицији није услов за стицање пасивног бирачког права, тј. права да се буде бирану Народну скупштину и друга изборна тела, нити је то услов за кандидовање, па аналогно томе, Уставни суд сматра да то не може бити услов за губитак посланичког мандата.

Пето, посланици морају имати равноправан статус без обзира ко их је кандидовао и са чије листе су изабрани у Народну скупштину. Уставни суд сматра да оспорене одредбе везивањем мандата за чланство у политичкој странци стављају посланике у неравноправан положај, што је супротно Уставу, јер су грађани према Уставу једнаки у правима и дужностима.

Шесто, погрешно је извлачити посебна права и овлашћења политичке странке, односно коалиције у односу према народном посланику на основу чињенице да су на њиховим листама кандидовани за Народну скупштину. Та чињеница нема правни, још мање уставни или законски обавезујући карактер, па не може бити основ за одузимање мандата.

Седмо, независно од начина кандидовања, кандидат који стекне мандат народног посланика чином избора од стране грађана, од тог момента постаје представник свих грађана преко кога они остварују своја суверена права. Дакле, он представља све грађане изборне јединице - у овом случају Србије - па право на кандидовање не значи да посланик представља само оне који су га за ту функцију предложили, као ни оне који су само за њега гласали, већ све грађане.

Осмо, пошто Устав као генерални принцип утврђује да посланик представља грађане изборне јединице, не условљавајући и не ограничавајући ову репрезентацију никаквим правно обавезним налозима чије би евентуално непоштовање могло бити разлог за престанак мандата, Уставни суд сматра да је уставотворац утврдио да народни посланик има слободни мандат иако то није изричито рекао. Задржавањем оспорених одредби Закона о избору народних посланика законодавац је фактички, по мишљењу Уставног суда, суспендовао слободни мандат и увео "прикривени императивни мандат", али не у односу на оне

које посланик представља - грађане - него у односу на политичку странку или коалицију на чијој листи је кандидован за народног посланика.

Девеџо, народни посланик, као носилац јавне функције у државном органу, према мишљењу Уставног суда, може имати моралну и политичку обавезу да врати мандат, односно поднесе оставку, ако му престане чланство у странци или коалицији са чије листе је изабран. Али, не постоји правна обавеза конституисана Уставом да то мора да учини, што значи да се ради о слободном мандату.

Десеџо, заштитом слободног мандата народног посланика, Уставни суд сматра да штити уставни положај и улогу Народне скупштине као представничког тела преко кога грађани врше уставотворну и законодавну власт. Народни посланик је носилац јавне функције, која се за период од четири године остварује у законодавном телу. Оспореним одредбама Закона о избору народних посланика трајање посланичког мандата чини се зависним од постојања политичког односа - чланства у политичкој странци или коалицији - а тиме и од личног својства посланика, као што је политичко уверење, што је по оцени Уставног суда супротно уставним одредбама које јамче слободу политичког уверења и деловања. (Службени гласник РС, 57/03).

Народни посланик представља грађане изборне јединице из које је изабран - темељно је уставно начело (чл. 76.) које одређује однос бирача и народних посланика, па све норме ниже правне снаге које задиру у одређивање карактера мандата посланика морају полазити од поменутог начела. Према важећем закону о избору народних посланика, Србија је конституисана као једна изборна јединица и посланик представља све грађане Републике. Према томе законска одредба да посланику може бити одузет мандат, ако му по било ком основу престане чланство у политичкој странци на чијој је листи био кандидован за посланика, није сагласна са наведеним уставним начелом. Она је директно супротна идеји народног представништва по којој грађани сувереност остварују, поред осталог, и непосредним избором својих представника (чл. 2.). У том односу било какво мешање треће стране, нарушава Уставом утврђену природу посланичког мандата.

Бирачко право - и активно, а што је у овом случају посебно важно истаћи и пасивно - стиче се са четири услова: држављанством, пунолетством, пребивалиштем и пословном спо-

собношћу. Ни Устав, ни Закон не одређује чланство у некој политичкој странци као услов за бирачко право, па због тога престанак чланства у странци не може бити основ за одузимање мандата посланику, јер би се тиме кршиле одредбе о пасивном бирачком праву. То што су овлашћени предлагачи кандидата политичке странке, коалиције или грађани не даје политичким странкама никакво ексклузивно право на располагање посланичким мандатима.

Пошто Устав не предвиђа опозив посланика и имплицитно утврђује слободни мандат, чином избора исцрпљује се правна природа односа бирача и посланика. Аналогно томе исцрпљује се та врста односа политичке странке и кандидата који је са њене листе изабран за посланика. У супротном, то би значило признавање могућности опозива народног посланика на начин који не предвиђа ни Устав, ни Закон о изборима, чиме би странке биле стављене у повољнији положај у односу на остале овлашћене предлагаче изборних листа и на мала врата увеле могућност "партијског опозива". Не споримо да се однос политичких странака и посланика наставља и после избора, он је иманентан улози политичких странака у парламентарној демократији, али он је искључиво политичке, а не правне природе.

Логика по којој посланик може изгубити мандат губитком чланства у странци, фактички тежи успостављању императивног мандата. Та логика поништава везу бирач - посланик као основу мандата и замењује је везом посланик - странка, чиме се губи непосредна веза бирача и парламента, а непосредни избори губе смисао. Грађани се тиме потискују као носиоци суверености; политичке странке - не грађани и посланици - доминирају политичким и парламентарним животом. Позивање на пропорционални изборни систем који неспорно шири простор за утицај странака на представнике путем изборних листа, не оправдава тежњу законодавца да политички однос странке и представника претвори у правни однос везујући престанак мандата за престанак чланства у странци. Оваква пракса девастира политичку репрезентацију и слободни мандат фактички преводи у партијски мандат, значајно јачајући и иначе изражене ауторитарне тенденције у странкама, јер посланици поред својевољног разлаза са странком могу из ње бити одстрањени због различитих интереса непартијске и непарламентарне природе. На пример, због неслагања са лидерима, критике партијских функционера, кадровских комбинаторика, односно жеље да се посланички мандат додели "нашем човеку" што ће рећи лојалном партијском послушнику, чак због корупције, итд.

Аналогно, ови ставови важе и за престанак мандата искључивањем из коалиције. Проблем је у овом случају сложенији због питања да ли су чланови појединих странака које су у коалицији, аутоматски и индивидуално чланови те коалиције; да ли је коалиција регистрована код надлежног органа, односно има ли статус правног лица, или су то задржале странке појединачно; да ли је то само предизборна коалиција; да ли је базирана на конкретном споразуму, платформи, уговору и предвиђају ли се њима евентуалне санкције за њихово кршење? Тумачење спорне законске одредбе да посланику мандат престаје и губитком чланства у коалицији, отвара још шире просторе за манипулације посланичким мандатом са израженијим политичким импликацијама. Проглашавањем да један члан коалиције крши коалициони споразум, без тела које би о томе донело правно валидну одлуку, може послужити не само за искривљавање воље бирача него и за промену односа снага у парламенту супротно стварној расподели моћи и утицају у бирачком телу. У овом случају није само угрожен слободни мандат народног посланика, него и сам карактер партијске функције утврђивања опште воље у бирачком телу. Оваква одредба отвара простор за нагодбе странака у коалицијама на штету неке од чланица, без могућности да се они од тога заштите, сачувају своје мандате, односно свој парламентарни статус, и да на такав начин омогуће представљање бирача који су дали поверење њиховим кандидатима.

Што се тиче законске одредбе о престанку мандата посланика у случају брисања странке из регистра, она се мора посматрати диференцирано у односу на законске услове који се морају стећи да би једна странка или политичка организација била брисана из регистра. Према важећем законодавству из регистра се могу избрисати политичке странке и друге политичке организације када донесу одлуку о престанку рада, "ако им се број чланова смањи испод броја одређеног за оснивање" ако је правоснажном одлуком суда забрањен рад странке и у случају статусних промена, - спајања, припајања, подела. Следећи логику слободног посланичког мандата, ни један од ових разлога не може бити коришћен за одузимање мандата посланика, јер би то значило потврду да се ради о страначком, а не слободном мандату. Проблем настаје уколико би Уставни суд својим решењем забранио рад политичкој странци због учлањивања малолетника, злоупотребе малолетника, позивања на верску, расну и мржњу по другим основама, заговарање насилног рушења уставног поретка и угрожавања територијалног интегритета,

примања средстава из иностранства и сл. Чак и у овом случају, по Одлуци Уставног суда логика слободног мандата подразумева да посланици не могу бити аутоматски опозвани. Њима би се за престанак мандата у том случају морала у судском процесу доказати кривица за поменута дела, било да су их починили као припадници политичке странке или као парламентарци.

Законска одредба по којој политичке странке мандате који припадну њеним изборним листама додељују по сопственим правилима, такође, директно крши уставно начело о непосредности избора. Овом одредбом поништава се веза бирач - посланик. Она се своди само на фазу гласања, а у фази расподеле мандата овом одредбом успоставља се правни однос странка - посланик. На тај начин директно се крши начело непосредности као једна од темељних одредница демократских избора и слободни мандат претвара у партијски мандат. Доминација политичких странака у расподели мандата у односу на бираче у систему круте затворене листе, не може се правдати претпоставком да су бирачи гласајући за партијску листу аутоматски дали мандат и сваком кандидату. Једноставно, управо зато што им је био ускраћен непосредан избор и рангирање кандидата на изборној листи, (што је иначе могуће различитим формама и врстама гласања у пропорционалним изборима), то право не би могле да присвајају политичке странке него је логично, ако се полази од става да су бирачи гласали за листу у целини, посланички мандат расподељују према редоследу кандидата на листи. Тада не би било арбитража страначких централа у односима представник-бирач, а начела о слободном мандату и непосредном избору посланика не би била прекршена. Наравно, ни то није велика баријера за партијске утицаје, јер и тада политичке странке, изнуђивањем оставки на различите начине, могу без утицаја бирача мењати редослед кандидата и утицати на персонални састав парламента, сходно својим страначким интересима и калкулацијама.

Посебно скрећемо пажњу на отворену праксу, чак и статутарне одредбе по којима већ у фази истицања кандидатуре, странке прикупљају недатиране и/или бланко оставке потенцијалних народних посланика. Овакве одредбе статута свакако нису сагласне са духом Устава и супротне су одредбама и карактеру слободног мандата. На овај начин политичке странке покушавају да политички однос са послаником претворе у правни, на основу уставног права овлашћеног предлагача. Тачно је да странке пружају логистичку подршку кандидатима и да би без ње они врло тешко и врло ретко ушли у парламент; тачно је да

странке имају обавезе према бирачима и да морају водити рачуна да понашање посланика одговара њиховим очекивањима; тачно је и да кандидати унапред знају за ове услове странке. Али је тачно и то да се бланко оставкама, фактички одузимају уставно гарантована права бирачима. Дисциплиновање посланика странке треба да врше другим средствима - ригорозним поступком кандидовања, интерним изборима за одређивање кандидата за посланичке функције у којима могу учествовати не само чланови него и заинтересовани симпатизери, изграђивањем политичке културе, итд. али не и претварањем слободног мандата у императивно-страначки. Осим тога, посланици који се бирају са листа које кандидују групе грађана нису изложени таквим поступцима - давања бланко оставки. Тако се посланици доводе у неравноправан положај, а то је, без обзира што кандидати свесно пристају на уцену оставком, супротно природи слободног мандата. На шта друго би се свело политичко представништво, ако би поред страначких оставки и грађани почели да нуде кандидатима разне уговоре-програме, ако не на враћање императивности. Иако кандидовање фактички све више постаје право странака, мора се имати у виду да су листе са кандидатима грађана на првим изборима 1990. године освојиле око 13% гласова и петнаестак посланичких места. Касније је тај процент опадао због јачања странака и пропорционалног изборног система, али то се не може занемарити, посебно на локалном нивоу. Зато сматрамо да бланко изјаве и оставке немају правну снагу и лако би биле поништене у редовним судским процесима као "вршење туђег посла" без овлашћења и израженог интереса, односно воље бирача. Наиме, посланички мандат је однос бирача и посланика и он не може бити предмет правног посла посланика и трећег лица, нити га посланик може делегирати неком трећем лицу јер је то искључиво функција и право грађана - бирача. Те оставке имају снагу политичко-моралне обавезе, а не правне облигације, јер би у супротном то значило укидање слободног мандата.

Уставни суд пропустио је да оцени сагласност ових законских решења са Уставом и тако помогне законодавцу код доношења новог изборног закона.

IX

Мандат припада посланику - одговор је који је у јавности наметнут коментарима политичких странака, журналистичким поједностављивањем и колоквијалним тумачењем Одлуке

Уставног суда од стране појединих судија, иако Одлука сама нигде не садржи такав исказ.

Уставни суд је својом Одлуком пресудио да слободни мандат народног посланика није уставно-правни фосил, односно да актуелни Устав Републике Србије гарантује слободни мандат народног посланика. Политичке последице такве одлуке су далекосежне. Прва се огледала у даљем еродирању политичког угледа парламентарне већине и Владе која се противила оваквој одлуци Уставног суда, или је немуштим тумачењима пролонгирала њено спровођење. Поштовање Одлуке Уставног суда значило је практично промену у односу снага и губитак парламентарне већине, односно сигурну смену Владе у Народној скупштини. Последица те одлуке јесте расписивање превремених избора и пад ДОС-ове Владе.

Странке које су поштовале принцип да се одлуке Уставног суда не коментаришу, указивале су да ће став Уставног суда подстаћи трговину посланичким мандатима и од народног представништва створити политичку пијацу у којој ће, у жељи да се утиче на формирање Владе, у ствари, бити жртвовани интереси грађана.

Стручна јавност је указивала да је Уставни суд решио само пола проблема. Заштитио је слободни мандат посланика од беспоговорне воље страначких моћника и посланичких клубова, али није заштитио бираче и њихове интересе уколико посланик изневери њихова очекивања и обећања због којих су дали глас. На крају, није нађено решење ни за политичке странке које су уложиле свој новац, углед, ауторитет и организацију у придобијање гласова за одређени мандат, а без њега остале поверавајући га "неверном" посланику.

Х

Иако је Одлука Уставног суда била упозоравајућа, иако је постојала нада да ће се зауставити пракса непарламентарне репрезентације, нови сазив Народне скупштине, после избора 2003. године, поново оптерећују скандали с посланичким мандатима, потврђујући правило да практично нема ни једног сазива у коме коришћењем слободног мандата није мењан страначки састав у Народној скупштини, а тиме и воља народних посланика.

Прво је посланик Српске радикалне странке напустио посланички клуб те странке и одлучио да користи статус тзв. са-

мосталног посланика. Затим је убрзо приступио Покрету снага Србије - Богољуб Карић, правдајући то ставом да ће нова странка боље од претходне штитити интересе грађана који су за њега гласали, иако његова нова политичка организација није ни постојала у време одржавања избора. Чињеница да је пребег из редова Српске радикалне странке, странке која се хвалила најчвршћом дисциплином, полагањем заклетве на верност странци у православним црквама пред свештеницима, без бланко оставки и сличних уобичајених обезбеђивања за случај заштите од непослушних посланика - изазвала је жестоку кампању против таквог акта, отворила расправу и лицитацију о томе колико кошта посланички мандат и подстакла прогнозе да улазимо у период "тајкунског" вешепартизма.

Други случај који је изнова отворио проблеме с карактером посланичког мандата, везан је за Српски покрет обнове. Расцепом у посланичкој групи ове странке формирана су два клуба, а затим и две странке. То се догодило управо у странци која је, користећи слободни мандат посланика стекла статус парламентарне странке у прошлом сазиву Народне скупштине, иако није испунила законски предвиђени цензус да учествује у расподели мандата.

Управо на овом примеру видљива је сложеност проблема посланичког мандата. Средства која се по Закону о финансирању политичких странака додељују странкама на основу резултата избора делиће се између Српског покрета обнове и новоформиране странке. У случају да наступи смрт неког посланика из реда новоформиране странке, не постоји законски механизам по коме би се попунило упражњено посланичко место. Новоформирана странка - Српски демократски покрет обнове - нема кандидатску листу, па самим тим не може да попуни посланичко место. На такав начин директно се мења састав Народне скупштине и деформише воља бирача.

XI

Одредбе изборног закона о престанку мандата губитком чланства у странци по било ком основу, брисање из регистра политичких странака по свим основама када то може наступити, остављање пуне слободе странкама да мимо утврђеног редоследа кандидата на изборној листи додељују мандате, као и узимање бланко оставки - супротне су уставним начелима о суверености грађана, непосредном избору народних посланика и њиховом слободном мандату. Њих свакако треба уклонити из

правног система, а с обзиром на предстојеће послове на изради новог устава поставља се питање да ли уставотворац треба и на који начин, да оснажи одредбе о слободном мандату?

Мишљења смо да нови устав треба изричито да утврди да је посланички мандат слободан и да посланик не може бити опозван, да се посланик не сме излагати неоправданим притисцима и утицају, и да посланици представљају све грађане. Прво начело подразумевало би изузетке: смрт, губитак пословне способности, губитак држављанства, инкомпатибилност са другим функцијама, распуштање скупштине, оставку која би морала бити лично потврђена пред надлежним скупштинским телом. Овим разлозима додајемо и добровољну, ничим условљену или изнуђену, оставку на чланство у странци са чије листе је посланик изабран.

Парламентаризам у Србији је у зачетку, и без обзира на властита искуства из XIX и XX века и искуства земаља са богатом парламентарном традицијом, мора да преживи "дечје болести". Увођење пропорционалног изборног система са изборним листама које спречавају персонализован избор кандидата директно од стране бирача, слаби везу грађана - бирача са представницима. У таквој констелацији посланици објективно нису функционери грађана, него изасланици својих странака. Постајући страначки експонент, а не народни представник, посланик губи ауторитет међу бирачима, онима који стварно гласају за њега и тежи да се допадне и представља вољу оних који га стварно бирају - а то су страначке елите, тачније страначки лидери. Зато се позиција политичког представништва мора бранити и јачањем слободног мандата - спречавањем опозива, заштитом од притисака са стране, супротни вољи грађана, спречавањем странака да узурпирају посланичке мандате. То би допринело јачању ауторитета, угледа и важности функције народног посланика, па тиме и њихове одговорности, развоју представничког система и демократским процесима у самим странкама. Зато је добро што сви предлози за нови устав Србије иду у правцу да "посланици уживају слободан мандат и да не могу бити опозвани", "да народни посланици представљају све грађане у Републици Србији и одлучују слободно у складу са сопственом савешћу".

Политичке странке имају јединствену позицију у представничком систему. Оне су незаобилазне у излучивању опште воље, организовању избора и функционисању власти. Њихов утицај на посланика није могуће, а није ни пожељно, потпуно

елиминисати. Посланици са слободним мандатом лишени санкције опозива, у систему парламентаризма у зачетку би лако могли бити предмет притисака, уцена, итд. ради трговања њиховим гласом. Зато сматрамо да посланик уколико слободном вољом напусти политичку странку са чије је листе добио мандат, *тај мандај мора и да враћи*. То је она мера која чува посланика од неоправданих притисака, странке да им посланичка већина, различитим механизмима не присвоји мандате, али и парламентарни систем који мора да производи владу у складу са гласовима грађана, и која би морала бити утврђена изборним законом.

Слободни мандат посланика и у даљим сазивима ће бити у жижи политичке јавности. Одлука Уставног суда није разрешила дилеме страначких конвертита, без обзира да ли они то постају из политичких уверења или материјалног интереса. Евидентно је да ће слободни мандат морати да се поштује. Србија је прокламовала и отпочела процес придруживања Европској унији, а у изборним системима свих њених чланица, па и у самом Европском парламенту, поштује се начело слободног посланичког мандата. Остаје отворено питање: како ће се странке заштитити од пребега и како ће бирачи бити сигурни да ће народни посланици представљати њихов интерес.

Не постоје правни ни институционални механизми који се могу имплементирати у наше парламентарно право као решења за овај проблем. Она се, пре свега, могу тражити у деловању политичких странака и пословничким одредбама које неће угрожавати карактер слободног мандата народног посланика.

Странке се могу штитити од непослушних посланика и евентуалне трговине посланичким мандатима само међусобним договором да неће у своје редове примати посланике који напуштају странку са чије листе су изабрани у Народну скупштину. То, наравно, у условима жестоког страначког ривалитета не мора бити поштовано, али би парламентарне странке могле, у форми изјаве у сваком сазиву Народне скупштине, потврђивати тај став.

Праксу трговине мандатима могло би пословничким одредбама санкционисати и само законодавно тело. Пословником би се могло утврдити да посланик који напусти странку са чије је листе изабран у Народну скупштину има статус тзв. слободног посланика, независног посланика и сл. и да као такав не може приступати посланичким клубовима. Ова мера практично зависи од скупштинске већине која може да изгласа овакву одредбу. Она и не мора бити саставни део пословника, али се договором странака може успоставити као пракса.

Све ове мере су у суштини политичког карактера и не би задрале у правни статус слободног мандата народног посланика. То практично значи да уколико се жели поштовати слободни мандат, онда и нема правних механизма који могу спречити да посланик напусти своју странку, да промени политичко уверење, да изневери вољу својих бирача, да промени распоред снага у Народној скупштини и сл.

Успостављање и практиковање парламентарне демократије у Србији мора да буде праћено свешћу о важности и функционисања појединих политичких институција, као што је слободни мандат народног представника. Политичке странке, јавност, бирачи, представничко тело, влада, медији, морају да науче да делују у складу са карактером ове институције и да свако на свој начин санкционише понашање посланика који располажу слободним мандатом, а бољег механизма од непосредних избора за то, још дуго неће бити.

ЛИТЕРАТУРА

- Продановић Димитрије (1979.) *Имѣрајѣви и слободни мандај ѣредсјавничких ѣтела*, "Свјетлост", Сарајево;
- Грол Војислав (1938) *Еволуција изборној ѣрава у Француској*, Геца Кон, Београд;
- Вебер Макс (1976.) *Привреда и друшјѣво*, том II, Просвета, Београд;
- Стојановић М. Драган (1999.) *Правни ѣоложај ѣосланика*, Правни факултет Ниш, Центар за публикације, Ниш;
- Јовановић Милан (2004.) *Изборни сисјѣми ѣосјѣкомунистјѣчких др-жава*, Службени лист Србије и Црне Горе, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд;
- Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС 1/90
- Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, 1/90
- Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, 79/92.
- Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, 35/00.
- Лутовац Зоран ур. (2004.) *Предлози за нови усјав Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд;
- www.ipu.org

РЕЗИМЕ

Аутор у чланку анализира карактер слободног мандата у парламентарном систему Србије и у светлу одлуке Уставног суда да суспендује поједине одредбе о разлозима за престанак мандата првенствено због престанка чланства у политичкој

странци са чије је листе посланик изабран и забране рада политичке странке. Аутор излаже теоријске ставове о генези императивног и слободног мандата и анализира дилему да ли је - због утицаја политичких странака - слободни мандат уставно-правни фосил. На примерима проблема у третирању посланичког мандата у Народној скупштини Републике Србије аутор указује на проблеме остваривања слободног мандата и проблеме који ће настати у примени одлуке Уставног суда. Став је аутора да нови Устав Србије мора јасно дефинисати да је посланички мандат слободан, али да се другим мерама морају бар отежати поступци трговине посланичким мандатима и могућност да се на такав начин изневери и неизборним методама измени воља грађана.

Кључне речи: *Слободни мандаџи, императивни мандаџи, сувереносџи, бирачко џраво.*

Milan Jovanovic

The Free Mandate - The Constitutional and Legal Fossil?

SUMMARY

The author of this article analyzes character of free mandate in Serbian parliamentary system, in light of the Constitutional Court's decision to suspend provisions on the causes for suspension of the mandate. These provisions were suspended primarily on the basis of suspension of the deputy's membership in political party and the ban on the political party's activity. The author gives theoretical premises about the genesis of imperative and free mandates and analyzes the dilemma whether the free mandate was constitutional and legal fossil because of influence of political parties. The author points out problems of implementation of the free mandate on the basis of examples of problems of treatment of the deputy mandates in the National Assembly of Republic of Serbia. The author also pointed out problems which would eventually arise during application of the Constitutional Court's decision. The author's stance is that a new Constitution of Serbia has to clearly define free character of the deputy mandate, but also to neutralize, through other measures, the trading of the deputy mandates and the possibility of betrayal of citizens' will by non-election methods.

Key words: *Freemandate, Imperative mandate, sovereignty, voting rights*