

Др Боса Ненадић,

председник Уставног суда
Републике Србије

О ПАРЛАМЕНТАРНОМ МАНДАТУ: ПРИМЕР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

Основна начела Устава Републике Србије од 8. новембра 2006. године садрже принципе који представљају основне вредности савремених уставних држава опредељених као парламентарне демократије. Међутим, решење које се односи на карактер мандата народних посланика разликује се од решења и праксе савремених (европских) земаља, како оних које имају дугу парламентарну традицију, тако и оних које припадају групи тзв. нових демократија. Наиме, одредбом чл. 102. ст. 2. Устава утврђена је „слобода посланика“ да „располаже повереним мандатом, у корист политичке партије са чије листе је изабран за народног посланика.“ Ово решење одступа од стандарда савремене парламентарне уставности којима се уређује положај посланика, међу које спада и принцип слободног посланичког мандата.

Кључне речи: *Парламентарни мандат. – Устав Републике Србије од 2006.*

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ О ПРИРОДИ ПАРЛАМЕНТАРНОГ МАНДАТА

Од успостављања првих представничких тела до данашњих дана, увек када се поведе расправа о природи и врсти политичке репрезентације, отвара се и питање карактера мандата парламентарних представника. Ове расправе су добијале посебан значај у временима успостављања „нових демократија“ током 20. века, односно доношења нових устава. У савременим парламентарним државама везе између бирача и њихових представника, по правилу, уклопљене су у општи оквир уставног принципа слободног посланичког мандата. И

* Овај реферат поднет је на VII светском конгресу за уставно право, одржаном од 11. до 16. јуна 2007. у Атини.

данас посланици у парламенту делују номинално „сходно својој савести и одговорности за предузете акте и радње“, а у складу с „повећењем које добијају на парламентарним изборима“. Но, неспорно је да је слободни мандат посланика, како су га поимали његови родоначелници, у неким својим елементима, временом дошао у „колизију“ с концептом савремене државе у којој су политички живот окупирали политичке партије, као и новим концептом „парламентаризма политичких партија“ који је заменио изворни модел „парламентаризма истакнутих индивидуа“. Концепт репрезентације у савременој држави сигурно се не може сагледавати само са становишта да ли је посланик „везан налозима бирача“ или „налозима респективних политичких партија“, односно да ли је слободан да у парламенту поступа сходно својој савести, већ се као проблем намеће и питање „да ли посланика подврћи одговорности, односно којој врсти и ком степену одговорности“. Наиме, то питање мора се посматрати и с аспекта у којој мери су посланици одговорни својим бирачима (грађанима), а у којој мери онима који их предлажу, промовишу и подупиру у изборном и постизборном периоду.

Принцип слободног мандата, као један од „стубова доктрине о парламентарној демократији,“ вечити је предмет теоријске расправе али и одређених „корекција“ у уставној пракси појединих држава. Нису ретки ни случајеви у новијој политичкој историји грађанских држава Европе, да се управо из прагматичних разлога – обезбеђивања партијске дисциплине у парламенту, покушавала институционализовати веза између посланика и партије, и то најчешће одговарајућом правном санкцијом у форми престанка посланичког мандата. Међутим, искуство ових земаља је управо потврдило да излаз није у укидању слободног мандата, нити његовој замени императивним мандатом установљеним у интересу политичких партија. Земље које су у тзв. трећем таласу демократизације деведесетих година раскинуле са социјалистичким концептом уставности одлучиле су се за прокламовање принципа слободног парламентарног мандата, упркос захтевима да се у устав унесу одредбе о правној вези између политичких партија и посланика ради обезбеђења страначке дисциплине.¹ Тако је данас и у европским земљама (сем појединачних изузетака) један важан уставни принцип функционисања парламентарне демократије, као што је слободни посланички мандат, однео превагу над захтевима за установљењем императивног мандата. Дакле, принцип слободног посланичког мандата у савременим европским државама сматра се демократским принципом. У неким од ових држава императивни мандат је уставом забрањен, тако што се изричито утврђује

¹ В. опширније И. Пејић, „О карактеру посланичког мандата у Уставу Србије“, *Избор судске праксе* 3/2007, 7.

да је „сваки императивни мандат ништав“ (Француска, Бугарска) или да посланици нису везани налозима и упутствима, односно императивним мандатом (Немачка, Аустрија, Италија, Шпанија, Грчка, Белгија, Данска, Финска и др.). Партијска дисциплина у парламентима ових земаља не подлеже правним правилима (законским и пословничким), већ спада у „домен унутрашње партијске дискреције“. Раскидање партијског односа (излазак или искључење посланика из партије, односно посланичке групе) у току трајања посланичког мандата у овим земљама, једино се санкционише губитком места у парламентарном одбору које је посланик „стекао“ захваљујући припадности одређеној парламентарној групи.

2. О КАРАКТЕРУ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ПО УСТАВУ ОД 1990. ГОДИНЕ

Положај посланика у уставном систему Србије, посматран с аспекта норми Устава из 1990. и на њима заснованих законских решења, прошао је кроз више фаза. У одговору на питање да ли је Уставом од 1990. био установљен слободни мандат посланика или не, треба имати у виду да је према овом Уставу „сувереност припадала грађанима“ коју су они остваривали и „преко својих слободно изабраних представника“, да су се посланици имали „бирати непосредно и тајним гласањем“, те да је „ посланик представљао грађане изборне јединице у којој је изабран“. Како Устав није предвиђао обавезу посланика да се придржавају било чијих упутстава и налога, нити могућност опозива посланика од стране грађана и како је њихов положај био подупрт и одредбом о посланичком имунитету (чл. 77), то има основа да се закључи да је уставотворац „имао на уму слободан мандат“.

Међутим, при одређивању карактера посланичког мандата у наведеном периоду, наша правна струка је поменута уставна решења доводила у непосредну везу са законом утврђеним моделом изборног система. У условима примене већинског изборног система (1990–1992), ова уставна решења, по преовлађујућем становишту, упућивала су на слободни посланички мандат. Међутим, увођењем пропорционалног модела у изборни систем Законом о избору народних посланика (1992), наведени уставни принципи су „добили нову интерпретацију“, по којој систем сразмерног представништва претпоставља (и успоставља) посебну правно-политичку везу између посланика и његове (респективне) политичке партије. Ову везу законодавац је изразио одредбама о праву политичких странака да предлажу и промовишу кандидате за народне посланике, а потом праву поли-

тичких странака да „додељују“ посланичке мандате након спроведених избора, и на крају, законским решењем о аутоматском престанку посланичког мандата у случају „добровољног иступања“ посланика из политичке странке на чијој листи је посланик био изабран. Уз то, у овом периоду, у пракси Народне скупштине, противно закону, „уведена“ је и бланко оставка коју су кандидати за посланике потписивали и предавали партијском руководству још у фази кандидовања или пак у моменту доношења страначке одлуке о „додели мандата“.

У намери да се народни посланик што чвршће веже за политичку странку, односно да се „апсолутно потчини њеној вољи“, променама изборног законодавства 1997. године, тадашња парламентарна већина проширила је правни основ за престанак посланичког мандата, тако што је народном посланику мандат могао престати не само у случају када он сам (својом вољом) одлучи да „иступи“ из политичке партије, већ и у случају да буде искључен из политичке партије. Следствено томе, мандат посланику имао је престати *ipso facto* када му престане чланство у политичкој партији по било ком основу. Овакво решење, отклонило је потребу за узимањем „бланко оставки“, пошто је овог пута, по сили закона, долазило до престанка посланичког мандата, увек кад политичка партија својом одлуком искључи посланика из свог чланства. На овај начин, својим интерним одлукама политичке партије су мењале састав једног државног органа оличеног у Народној скупштини. Мењајући посланике по својој вољи, странке су се непосредно „уплитале“ у вршење власти, односно у одлучивање саме Скупштине.

Упркос крупним променама у политичком систему Републике Србије 2000. године, односно у политичком саставу Народне скупштине, законом установљена и институционализована правна веза посланик – политичка партија у облику губитка посланичког мандата увек кад се то „прохте“ респективној политичкој странци и даље је задржана у изборном законодавству.

Поменуте одредбе Устава, а ни одредбе изборних закона, задуго нису изазивале озбиљније расправе о природи посланичког мандата, већ су се „главне расправе водиле о питању несразмерне заступљености политичких партија у Народној скупштини“. Питање значења уставних одредаба о односу бирача и њихових представника у Народној скупштини, с једне стране, а с друге, о односу посланика и политичких партија, озбиљније се поставило у правној струци тек поткрај деведесетих година. До тада, поменута законска решења о губитку посланичког мандата била су образлагана као логична последица „примене система сразмерног представништва код расподеле мандата“, мада су и тада изношена становишта да су ова законска решења супротна Уставу, који преферира слободан мандат, као и међународним стандардима (М. Пајванчић, Д. Стојановић).

Како су у изборном систему политичке партије преузеле кључну улогу у посредовању и реализацији политичке воље бирача, оне су се, постајући „парламентарне странке“, тешко мириле с уставним опредељењем да посланици репрезентују „бираче“ и да имају слободни мандат. Међутим, уставне одредбе о „репрезентацији грађана“ (чл. 2. и 76) стајале су као препрека да се законом успостави непосредни представнички однос, тј. правна веза између народних посланика и политичких партија које су их кандидовале. Но, законодавац за то уставно опредељење очито није „претерано марио“, тим пре што је унето законско решење парламентарне странке и сувише добро чувало од недисциплинованих посланика, а парламентарној већини пружало могућност и за селективно поступање. Наиме, у Народној скупштини појединачни „пребези“ из политичке странке били су, сагласно закону, кажњавани губитком мандата, с тим што је парламентарна већина била „веома агилна“ и неуобичајено брза да престанак мандата констатује кад је то било у њеном интересу и обрнуто – није јој се журило и одуговлачила је с констатацијом о престанку мандата када је „то ишло у прилог опозиционих странака“. Такође, ово решење је било и злоупотребљавано у парламентарној пракси, па је у Народној скупштини било случајева да су мандати неосновано одузимани али и обрнутих ситуација да су посланици несметано задржавали мандат иако је било очигледно да су наступили основи за његов престанак.²

Проблем посланичког мандата је нарочито актуелизован половином 2002. године, односно оног момента када је Председништво Демократске опозиције Србије (ДОС) одузело мандате посланицима Демократске странке Србије (ДСС), који су иступили из до тада јединственог посланичког клуба ДОС-а у Народној скупштини. То је био непосредни повод озбиљном отварању питања природе посланичког мандата, мада се у овом случају радило о иступању групе посланика чланова једне политичке странке (њих 21) из до тада јединствене коалиционе посланичке групе, или боље рећи о распаду посланичке групе владајуће коалиције, а не само о индивидуалном иступању посланика из политичке партије.

3. УСТАВНОСУДСКО СХВАТАЊЕ КАРАКТЕРА ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

Посланици којима је због престанка чланства у политичкој странци или коалицији престајао мандат, односно поједине политичке странке и коалиције су се у периоду од 1992. до 2002. године више пута обраћале судовима и уставним судовима са захтевима за

² Д. Стојановић, *Правни положај посланика*, Ниш 1999, 302.

решавање спорова због повреде мандата, односно за преиспитивање уставности и законитости одлука о престанку мандата посланика. Врховни суд Србије се при томе оглашавао ненадлежним, „јер му ти спорови законом нису стављени у делокруг“, док су уставни судови избегавали да заснују своју надлежност у овој врсти спора, не само због нејасног уставног концепта заштите изборног права пред овим судовима, већ и због политичког карактера изборних спорова.³ Међутим, Савезни уставни суд је 2002. године засновао своју надлежност по уставној жалби поменуте групе посланика ДСС-а лишених мандата. Том приликом овај суд није улазио у суштину природе посланичког мандата, већ је одлучивао на темељу одредбе изборног закона о питању да ли посланички мандат престаје одлуком органа коалиције као целине због престанка чланства у коалицији, или одлуком странке – чланице коалиције чији је посланик члан. Савезни уставни суд је овај спор решио у корист народних посланика чланова ДСС-а.⁴

Ни након одлуке Савезног уставног суда „преласци“ из странака, односно коалиција нису престајали, као ни „искључења из странака“, а тиме ни спорења „о власништву“ над мандатима посланика.⁵ С обзиром на учесталост те појаве, као и појаву „дисидентних“ странака и уопште у народу веома непопуларног понашања посланика,⁶ као и манипулација с одузимањем посланичких мандата и констатовањем престанка мандата по основу престанка чланства у политичкој странци, односно коалицији,⁷ сама институција Народне скупштине је била видно угрожена. С обзиром на то, Србија је тих година ушла у фазу у којој је требало решити дилему о природи посланичког мандата и дати одговор на питање да ли су одредбе закона о избору народних посланика с утврђеним односом народног посланика и политичке партије у погледу стицања и престанка мандата, дошле у „конфликт“ с Уставом установљеним типом политичке репрезентације, односно с одредбама Устава које су „преферирале принцип слободног мандата“. О томе је био позван да одлучи Уставни суд Србије. Тако је овај суд октобра 2002. године започео поступак оцене уставности одредаба чл. 88. ст. 1. тач. 1. и 9. Закона

³ В. опширније Б. Ненадић, „Изборни спорови у надлежност уставног суда“, *Уставно питање у Србији*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2004, 267–291.

⁴ В. Одлуку Савезног Уставног суда, Уж. број 25/02, *Службени гласник РС*, бр. 45/02.

⁵ У политичким расправама ово питање постављало се као питање „власништва“ над мандатима, тј. да ли посланички мандати припадају „политичкој странци“, „коалицији као целини“, односно „појединој странци у оквиру коалиције“ или „посланику“.

⁶ Д. Поповић, *Основи уставног права*, Досије, Београд 2004, 185.

⁷ Д. Стојановић, 301–302.

о избору народних посланика,⁸ и отворио питање да ли је законско решење по којем мандат народног посланика престаје у случају престанка чланства у политичкој партији (и коалицији), било по основу иступања или искључења, довело у питање природу посланичког мандата утврђену Уставом. У разматрању уставности наведених одредаба изборног закона Суд је у бити супротставио становиште о „мандату народног посланика којим располаже респективна политичка странка (или коалиција)“ и становиште о „слободном посланичком мандату“.

Приликом расправе о уставности наведених законских решења у Уставном суду, била су присутна два различита становишта. Према првом, на коме се у основи темељи одлука Уставног суда, из одредаба чл. 2, 13, 42, 44, 74. и 76. тада важећег Устава, произлази да је уставотворац имао на уму слободан мандат народног посланика. Следствено томе, у представничком систему, какав је утврђен у поменутиим одредбама Устава, престанак посланичког мандата не може бити само и искључиво „страначка ствар“, јер је посланички мандат, пре свега (у својој бити), ствар односа оних који дају мандат за обављање посланичке функције (у одређеном периоду) и оних који тај мандат прихватају. Према Уставу, носилац суверенитета и бирачког права није странка, те отуда посланик у Скупштини није представник странке (који у њено име и за рачун врши посланичку функцију), већ представник грађана (народа) – који свој демократски легитимитет добија на изборима. У представничкој демократији странке само посредују у том односу, те стога између странке и посланика у парламенту стоји политички, а не правни однос. Како Устав не познаје опозив посланика, то уставотворац није „дозволио“ законодавцу да кроз прописивање модела изборног система и утврђивање разлога за престанак мандата мења природу мандата посланика утврђену у Уставу. Везе посланика и оних које они представљају у реалности су увелико опредељене системом избора, с тим што се у систему пропорционалних избора везе посланика и политичких партија које су их кандидовале и подржале у изборима снажније испољавају, али то не значи да је политичка странка та која може да даје обавезне налоге и упутства посланику и да га у случају „непослушности“ својом одлуком може лишити мандата. Међутим, сагласно спорним одредбама закона, чланство у политичкој странци могло је престати из било ког разлога и оно је увек имало за последицу престанак посланичког мандата као јавне функције. То је било „једнако некој врсти страначког опозива, који Устав није омогућавао“. Уз то, чланство у политичкој странци није било Уставом утврђено као услов за стицање пасивног бирачког права, односно мандата посла-

⁸ В. Решење Уставног суда Србије, *Службени гласник РС*, бр. 69/02.

ника, па стога престанак те чињенице законом није могао бити прописан као разлог за одузимање мандата.⁹

Према другом становишту (које је остало у мањини), у систему сразмерног представништва мора постојати стална веза између чланства у политичкој странци и чланства у парламенту, тј. између политичке странке са чије је листе посланик изабран и посланика. У овом систему бирачи се опредељују за политички странку и њен програм, а не појединачно за кандидате на страначкој листи. Зато престанком везе посланика и политичке странке на чијој је листи изабран треба да престане и мандат таквог посланика. У супротном, дошло би до мењања односа политичког представљања конституисаног на начелу сразмерног представништва, а тиме и до неадекватног представљања воље бирача.

Полазећи од наведеног и оцењујући однос уставних решења и решења садржаних у спорним одредбама закона, Уставни суд је утврдио да су тим одредбама закона у суштини повређена три основна уставна принципа која се односе на статус посланика: да народни посланици представљају грађане; да се посланици опредељују и гласају према сопственом уверењу; да посланици не могу бити опозвани. Стога је Уставни суд 27. маја 2003. године утврдио да поменуте одредбе закона нису сагласне с Уставом.¹⁰

Ова одлука Суда изазвала је и изазива значајну пажњу, не само политичких странака, већ и науке и струке. Једни су сматрали да је кроз ову одлуку Суда посланички мандат добио своју неспорну „демократску садржину, која је на основу законске регулативе и нормативног тумачења била погрешно интерпретирана“, те да је ова „одлука утемељена на идеји повратка поверења у демократске институције, пре свега Народну скупштину“, док су други били мишљења да одлука Суда „одудара од духа изборног закона, јер пропорционалном систему логично одговара контрола странке над мандатима“.

Наведена одлука Уставног суда, иако по Уставу општеобавезна и извршна, није била благовремено спроведена, премда је била „потпуно јасна и у јавности је примљена, рекло би се, с извесним разумевањем“ (Д. Поповић). Суд је на то указивао и Народној скупштини и Влади (која је по Уставу била дужна да, у случају потребе, обезбеди извршење одлуке Уставног суда). Убрзо је дошло и до распуштања Народне скупштине (13. новембра 2003. године), а тиме и престанка мандата свим народним посланицима тог легислативног периода. Након тога, Уставни суд је био доведен у ситуацију да „сам одреди

⁹ М. Пајванчић, „Устав је погажен“, *Гласник адвокатске коморе Војводине* 3/2003, 98, као и Д. Стојановић, 295.

¹⁰ Одлука Уставног суда Републике Србије IУ– бр. 197/02, *Службени гласник РС*, бр. 57/03.

начин извршења своје одлуке“ и утврди да посланици којима је мандат престао применом поменуте одредбе изборног закона имају право на накнаду штете.¹¹

4. О „СТАЊУ“ ПАРЛАМЕНТАРНОГ МАНДАТА ПРЕ ДОНОШЕЊА НОВОГ УСТАВА

И након престанка важења одредаба чл. 88. ст. 1. тач. 1. и 9. Закона о избору народних посланика на темељу Одлуке Уставног суда, и јасног става Суда о природи посланичког мандата, поједине странке су и у време избора 2004. године „своје“ кандидате за посланике у Народној скупштини подвргавале режиму „везивања“ бланко оставком. Неке од тих оставки су биле током 2005. и 2006. године „активиране“, те је појединим посланицима по том основу мандат престао (упркос њиховом противљењу и тврдњама да се ради о бланко оставци). С обзиром да у том периоду за спорове настале у вези с престанком мандата народних посланика у правном систему Србије није била утврђена изричита правна заштита пред судовима, а да се Уставни суд и даље устезао да заснује своју надлежност у овим споровима,¹² то се о овим споровима није ни одлучивало. У међувремену је, по ступању на снагу новог Устава и спроведеним изборима 21. јануара 2007. године, престао мандат и свим посланицима тог сазива Народне скупштине.

Народна скупштина се, у периоду који је претходио доношењу новог Устава, нашла у ситуацији коју су карактерисале, не само појаве бланко оставки, већ и видне појаве недисциплине и „непослушности“ посланика појединих парламентарних странака (посебно оних чији се кредибилитет временом изгубио), распада појединих посланичких група и образовања нових „за рачун“ партија које нису уопште учествовале на изборима, па и појединачне „куповине и продаје“ посланичких мандата. Неспорно је да су наведеном стању погодиле и следеће околности: непостојање јасног уставног концепта заштите изборног права и законом установљене ефективне заштите несметаног вршења посланичког мандата оствареног на непосредним изборима; изостанак институционалних и пословничких претпоставки за остваривање статуса „независног посланика“ и за „спречавање образовања посланичких група“ политичких партија које нису учествовале на изборима; непостојање ефикасне државне конт-

¹¹ В. Одлуку Уставног суда Србије, IV–358/03, *Службени гласник РС*, бр. 16/04.

¹² Уставни суд Србије је био надлежан, на основу чл. 125. ст. 1. тач. 7. Устава, да одлучује о „изборним споровима који нису у надлежности судова или других државних органа“.

роле и адекватних санкција у односу на оне који су злоупотребили посланички мандат као привилеговану јавну функцију, итд.

У пракси је изостала и адекватна осуда јавног мњења посланика који су напуштали политичку партију из „посве личних разлога“,¹³ односно није се правила ни она нужна разлика између тих и оних посланика који су напуштајући одређену посланичку групу или партију покушавали, бар номинално, да делују као независни посланици. У јавности је чак од стране представника појединих политичких странака „одговорност“ за наведена понашања посланика била пребацивана на Уставни суд. Истицано је да је одлука Суда омогућила (па и подстицала) „трговину“ мандатима, јер је, по њиховом мишљењу, Суд одлучио да „власништво над мандатом припада посланику, а не странци,“ а што није била коректна интерпретација става Суда о слободном мандату посланика.

Полазећи од изнетог, може се констатовати да је наведено стање било последица, колико правне неуређености ове области, толико и недовољно профилисаног политичког система, као и недостатка примене обичаја, односно општеприхваћених правила својствених добром парламентаризму.

5. ПАРЛАМЕНТАРНИ МАНДАТ ПРЕМА УСТАВУ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ

Уставотворац се, приликом израде Устава 2006. године, нашао пред задатком да у највишем правном акту земље утврди принципе и решења, како би Република Србија у времену које долази развијала политички профилисан и демократски утемељен парламентарни систем, са јасно утврђеном уставном улогом политичких партија, односно да неспорно определи карактер политичке репрезентације и прецизно утврди положај Народне скупштине, начин избора и престанка мандата народних представника и њихов статус. Полазећи од тога, начела и основни принципи Устава на којима се темељи уставни систем Србије, почивају на стандардима савременог европског уставног права. Међутим, природу посланичког мандата Устав не регулише изричито, већ се до карактера посланичког мандата долази посредно, анализом појединих решења Устава, и то: да сувереност потиче од грађана, који је врше... и преко својих слободно изабраних представника (чл. 2. ст. 1); да ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађа-

¹³ Ако је судити по садашњем саставу Народне скупштине (до јануара 2007. године), охрабрује чињеница да међу посланицима нема оних чији су мандати били из поменутих разлога предмет „спорења“.

на, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана (чл. 2. ст. 2); да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, те да се она, пре свега остварује „...слободним и непосредним изборима“ (чл. 3); да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана и да је њихово оснивање слободно (чл. 5. ст. 1. и 2); да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (чл. 5. ст. 4); да је изборно право опште и једнако, избори слободни и непосредни, а гласање тајно и лично (чл. 52. став 2); да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти (чл. 98); да Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом (чл. 100. ст. 1); да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика (чл. 102. ст. 2).

Изостанак изричитог утврђивања карактера мандата народног посланика свакако води потреби тумачења наведених уставних одредби. Међутим, при утврђивању правог значења одредаба Устава о карактеру посланичког мандата, највећи проблем ствара решење по којем је посланик „слободан“ да „свој мандат“, под условима предвиђеним законом, „стави неопозиво на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“.

Пре свега, појам „посланик је слободан“, који се користи у чл. 102. ст. 2. Устава, не може се узети као основ за становиште да је Устав прихватио концепт слободног парламентарног мандата, па ни у „формално правном смислу“. Ова одредба, у суштини, омогућава посланику само слободу „за одрицање од права“. 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 што има уставом зајамчену слободу да „располаже својим мандатом“ у корист политичке странке. Уставно јемство слободе посланика у овој одредби неспорно нема онај смисао који имају уставне гаранције о слободном мандату посланика, а који подразумева слободу опредељивања и гласања по сопственом уверењу, без могућности опозива.

Нови Устав, уређујући „положај народних посланика“ одредбом чл. 102. уводи прагматично решење, и то питање у основи своди на питање обезбеђења правног основа „партијској дисциплини посланика“. Ово решење, у суштини ствара уставну могућност за примену императивног мандата, укључујући и тзв. партијски опозив. Наиме, његова примена би имала за последицу промену положаја

посланика, који би уместо да „представљају бираче представљали странку са чије листе су изабрани, а тиме и промену карактера политичке репрезентације у Народној скупштини утврђену у основним начелима Устава. Наведена одредба може бити и основ за успостављање страначког опозива, уколико она подразумева да странка која је стекла право располагања посланичким мандатом увек може „ускратити“ мандат посланику, тако што ће „обелоданити“ постојање „слободно“ изјављене воље посланика којом јој је „свој мандат неопозиво ставио на располагање“. Следствено томе, посланички мандат у Народној скупштини Србије „иако формално правно слободан, применом института из чл. 102. Устава постао би императиван.“ Странка сада може политички непослушног посланика заменити другим, пошто је она та која располаже посланичким мандатом.¹⁴

Неспорно је да политичке партије имају незамењиву улогу у „демократском обликовању политичке воље грађана“ и да оне доминирају у изборном процесу, као и да парламентарне странке имају значајан фактички утицај на посланике, а тиме и представнички орган који они чине. У условима доминације политичких партија у политичком животу и њихове „све присутности“, јасно је да нема ни идеалне слободе избора од стране грађана, нити апсолутне слободе говора и деловања у парламенту. Међутим, „уставна легализација“ могућности стављања политичким странкама на „располагање посланичких мандата“ доводи у питање начело грађанске суверености, односно политичке репрезентације у парламенту. Ово уставно овлашћење политичких странака, мора бити посматрано кроз призму темељних уставних принципа о грађанској суверености и политичком плурализму, односно принципа по којем политичке странке не могу „вршити власт“, нити је „потчињавати себи“.

Ако се има у виду све изнето, неумитан је закључак да је решење из одредбе чл. 102. ст. 2. Устава, по којем политичке странке „могу стећи право располагања посланичким мандатом“ у колизији с уставом утврђеним оквиром за деловање политичких партија (као стандарда европског права) и да тако политичке партије могу, овога пута сасвим легално и несметано, „вршити власт“, односно „потчинити је себи“, јер ће оне на основу „слободне воље посланика“ располагати њиховим мандатима и тако, по свом нахођењу, мењајући састав парламента увек моћи обезбедити да одређена одлука у парламенту буде подржана или пак одбијена.

Јемчећи на наведени начин слободу посланика, уставописац заборавља да сагласно основним начелима Устава (о суверености

¹⁴ Р. Марковић, „Предговор: Устав РС од 2006. године – критички поглед“, *Устав Републике Србије 2006*, ИПД Јустинијан, Београд 2006, 30. В. и И. Пејић, 7. и даље.

грађана) народни посланик представља грађане (народ) и да му грађани чином избора не поверавају мандат да би он њиме потом „располагао“, већ да би представљао интересе и циљеве бирача. У вези с тим поставља се и питање да ли природа посланичке функције, као јавне функције, допушта да буде предмет „располагања“, односно предмет правног посла између народног посланика као носиоца јавне функције, односно члана парламента (као уставотворног и законодавног органа власти) и било кога другог, па макар то била и политичка странка која му је „доделила мандат“. Тако се ствара правни основ за својеврсни промет „посланичког мандата“, чиме он постаје добро подобно за стицање „власништва“, односно „права располагања“.

Без обзира што би из одредбе чл. 102. ст. 2. Устава следило да акт (или пак радњу) располагања мандатом може да предузме само посланик (посланичко својство се стиче тек чином верификације мандата у Народној скупштини), за претпоставити је да ће се тај чин дешавати, по правилу, у тренутку прихватања посланичке кандидатуре. Отуда, ово решење у суштини може значити и додатни услов за остваривање пасивног бирачког права, односно права на кандидовање за народног посланика, а то је унапред „стављање на располагање“ евентуално освојеног посланичког мандата као јавне функције – политичкој странци као предлагачу. Поред тога, ова одредба отвара могућност и за друге уступке који се могу тражити од кандидата за посланика, најпре ако хоће да уђе у „одабир“ за посланика, односно ако жели да му „странка додели посланички мандат“, и на крају, ако има намеру да „сачува“, односно „задржи“ до краја четворогодишњи мандат. Дакле, слобода савести и уверења, које представљају основ за вршење парламентарног мандата путем овог института могу временски и суштински бити везане за тренутак партијске номинације једног лица за посланичког кандидата или, у најбољем случају, за моменат „доделе мандата“. То значи да једно лице само тада, и то у условима великог искушења (знајући да без политичке странке тешко може да освоји посланички мандат), располаже „слободом“ да по својој савести одлучи да ли ће (или не) свој евентуално добијени мандат – ставити „на располагање“ политичкој партији која га кандидује.

И мада је тешко претпоставити да ће у реалности бити одбијања да се „слобода“ замени за „посланички мандат“ уколико то политичка странка затражи, посебно имајући у виду улогу странке „у додели посланичких мандата“, отвара се питање карактера посланичког мандата који не буде стаљен на располагање. Имајући у виду основна начела Устава, могло би се закључити да је такав мандат формално правно слободан, с тим што у Уставу нема јемства о томе да се „народни посланици опредељују и гласају по сопственом уве-

рењу“. Стога ће коришћењу института из чл. 102. Устава погодовати, како овај недостатак Устава, тако и важећи изборни систем, установљен пре демократских промена 2000. године.

Иако је Србија ушла у период крупних промена, затечени изборни систем у својој бити (па ни у сегменту односа посланик – странка) није мењан. Ни по доношењу новог Устава то није учињено. Тако су парламентарни избори 21. јануара 2007. године спроведени на темељу закона о избору народних посланика који је донет на основу Устава из 1990. Основне карактеристике тог система, које у стварности опредељују везу посланика и политичке странке су: пропорционални изборни систем у којем су кандидатске листе за избор народних посланика затворене – редослед на листи одређује подносилац листе и бирачи га не могу изменити; расподелу освојених мандата, односно „одабир посланика“ врши подносилац листе, тј. политичка странка, тако да се уместо стицања посланичког мандата након проглашења резултата избора, у суштини стварају наново кандидати за посланике. Подносилац листе у потпуности располаже „унутрашњом“ расподелом мандата кандидатима са листе, јер је он „законом овлашћен“ да добијени број мандата расподели по сопственом избору, независно од редоследа кандидата на предложеној листи.¹⁵ Дакле, да ли ће кандидат с изборне листе постати посланик „зависи“ од политичке странке, чиме мандат тако увелико губи своју демократску вредност, а посланика чини још више зависним од политичке странке.¹⁶

И поред јасног уставног решења да се 250 посланика за Народну скупштину бира непосредно, тајним гласањем, решења изборног законодавства Србије довела су до продубљивања посредништва у корист политичких партија, а на рачун грађана и њиховог права да непосредно врше избор народних посланика, те се стога и с правом говори о посредним (пропорционалним) изборима (В. Павићевић). Овакав систем је „права реткост у упоредноме праву... Увела га је власт која је хтела да сачува сопствени положај“ (Д. Поповић) али су

¹⁵ У ранијем изборном законодавству Србије до 2000. године било је примењено решење по којем је 1/3 освојених мандата на изборима припадала кандидатима сагласно редоследу на листи, а остале 2/3 мандата је расподељивао подносилац листе. Ово законско ограничење, макар да је било „слабашно“ (јер страначно водство одређује и редослед кандидата на листи), значило је могућност одређеног утицаја грађана на посланичке изборе, а постојао је ипак и одређени степен извесности у погледу посланичких кандидата који су по сили закона добијали посланички мандат.

¹⁶ Како редослед кандидата на листи није меродаван за додељивање мандата, то овај систем доделе мандата погодује „миљеницима“ врха политичке странке, јер омогућава „да под окриљем страначке листе“ мандат добије онај кандидат који није познат бирачима, кандидат без „ауторитета и угледа“, односно да се бирачима наметне и онај кога они неће.

га и након 2000. године задржале странке које су чиниле парламентарну већину.

Кратко речено, из изнетог следи да законом опредељени начин утврђивања листе кандидата и начин расподеле мандата, уз уставну могућност „да је народни посланик слободан да стави на располагање свој мандат политичкој странци са чије листе је изабран“ води поистовећивању посланика у парламенту с политичком странком, па се поставља питање како посланику, у таквим околностима, обезбедити слободу одлучивања о (не) стављању на располагање мандата странци.

Напред изнето намеће озбиљно питање колико је важеће изборно законодавство у складу с основним начелима, односно уставним јемствима народне суверености, политичким слободама и правима, а посебно решењем по коме се народни посланици бирају на непосредним изборима, тајним гласањем.¹⁷

Но, и ако бисмо за моменат оставили по страни чињеницу да одредба чл. 102. ст. 2. Устава својом садржином доводи у питање основне принципе на којима се темељи политичка репрезентација у Републици Србији, она сама по себи отвара и друга бројна спорна питања. Ова одредба, сагласно Уставу, не може се непосредно применити, већ је за њену примену, потребно у закону утврдити „услове“ под којима ће посланик моћи (значи и да не мора ?!) да „слободно“ и „неопозиво“ стави посланички мандат, на располагање политичкој странци. И управо у вези са законским уређивањем ових услова јављају се и следеће недоумице: из којих разлога, када и како посланик може „искористити своју слободу“ да (не)стави на располагање мандат странци; шта је садржина чина стављања на располагање посланичког мандата и коју форму тај чин – акт има (да ли је то унапред потписан текст оставке, односно изјаве о одрицању мандата или је то други акт у којем стоји да је посланик пренео право располагања мандатом на странку, односно да је странка стекла право да располаже посланичким мандатом); да ли је то једнострана или двострана изјава воље; да ли је постојање тог акта доступно јавности или само Народној скупштини или је то у домену дискреције политичке странке; да ли је располагање мандатом преносиво на политичку странку трајно или/и привремено и да ли се преноси под одређеним

¹⁷ И Европска комисија за демократију путем права у свом Мишљењу о Уставу Србије, указује да одредбу чл. 100. Устава, по којој народне посланике бирају непосредно грађани „схвата као захтев да гласачи одреде састав Народне скупштине и отклоне садашњу праксу да политичке партије после избора могу одредити лица која ће бити сматрани изабраним са њихове листе, те да ова пракса није у складу са европским стандардима“. В. *European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia*, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp), 24. маја 2007.

условима или безусловно (с тим што је неспорно да је неопозиво); да ли се и на који начин може побијати акт о располагању посланичким мандатом и шта бива у ситуацији кад посланик стави на располагање мандат, а то није „учинио слободно“; да ли политичка странка на коју се преноси располагање посланичким мандатом може по том основу чинити све оно што може и посланик или ће то само значити да се посланик добровољно подвргава партијској дисциплини, тј. прихвата да извршава налоге политичке странке и да у супротном странка има право на „одузимање“ посланичког мандата, итд.

Без обзира колико законодавац брижљиво поступао у уређивању овог института и колико се трудио да питања уреди у духу Устава, тешко може избећи задирање у основне принципе и начела Устава о политичкој репрезентацији. Стога смо мишљења, да би било најбоље да ова одредба Устава остане искључиво као „одредба на папиру“, до прве промене Устава.

Уколико одредба чл. 102. ст. 2. Устава буде протумачена и примењивана тако да се унапред могу узимати „бланко оставке или изјаве о одрицању мандата“ то ће значити да ће њихово оспоравање у парламентарној пракси унапред бити изгубљена битка за посланика. Нема сумње да су ефекти и правне последице бланко поднете оставке или одрицања, са правног аспекта ништави али парламентарна пракси сведочи о „успешном“ активирању бланко оставки. Иако оставка или друга изјава воље делује само ако је слободно дата, у пракси се тешко доказује да она не одговара стварној вољи посланика, па се питамо да ли исту судбину може имати у пракси и сваки покушај доказивања да акт посланика, по основу којег је странка стекла право располагања мандатом није дат слободно.

Дакле, посланик обавља посланичку функцију „на основу свог слободног пристанка“ и за правоваљаност кандидатуре потребна је писмена (сагласност) кандидата. Међутим, посланичка као и друга јавна функција може увек престати вољом њеног носиоца. До сада се о оставци као личном чину који представља један од основа за престанак мандата посланика, у нашој парламентарној пракси није одлучивало. Скупштина је оставку посланика само примала к знању и констатовала на првој седници. Поднета оставка, по нашем мишљењу, могла се до њеног констатовања у Скупштини повући.¹⁸ Међутим, питање је да ли се овако регулисан институт оставке може задржати, ако се има у виду одредба члана 102. став 2. Устава о „неопозивом“ стављању на располагање посланичког мандата политичкој странци. Такође, питање је да ли се, при постојању ове уставне одредбе, по угледу на добру парламентарну праксу, законом може

¹⁸ В. и супротно Д. Стојановић, 297.

експлицитно утврдити да оставка или други акт унапред потписан или поднет политичкој странци не производи правно дејство.

Другим речима, ради реализације наума из чл. 102. ст. 2. Устава, тешко се може спречити злоупотреба оставке у пракси. Отуда, да би се могућност злоупотребе свела на најмању могућу меру, законом би институт оставке требало уредити тако да се предвиди посебан поступак подношења (писана форма, лично подношење пред одређеним телом или функционером парламента, тражење сагласности или прихватања оставке од стране парламента), а не само примање оставке к знању.¹⁹

Ако се изузме одредба чл. 103. Устава о посланичком имунитету (која на одређен начин гарантује могућност несметаног вршења посланичког мандата) са којом такође тешко кореспондира одредба о „посланичкој слободи располагања мандатом“ (И. Пејић) Устав не садржи експлицитну одредбу којом предвиђа посебну заштиту посланичког мандата. Уставни суд надлежан је само по жалби у „вези одлуке Народне скупштине о потврђивању посланичког мандата“ али не и у вези с одлуком о престанку мандата. Међутим, у досадашњој пракси се највећи број захтева посланика упућених Уставном суду, односио на акте о престанку мандата. Уз то, основано се може претпоставити, да би примена чл. 102. ст. 2. Устава изазивала спорења. Како за решавање спорова који настану по основу примене ове уставне одредбе у Уставу није прописана изричита надлежност суда, а ни Уставног суда, посланику коме престане мандат стоји на располагању, као грађанину, само уставна жалба из чл. 170. Устава, због непостојања друге правне заштите.

И Европска комисија за демократију путем права, у свом Мишљењу о Уставу Србије, указала је да Устав јасно „утврђује парламентарни систем владавине“, али да постоји ризик претераног утицаја политичких партија, јер ће „мандати чланова парламента зависити од воље политичких партија“. У вези с одредбом чл. 100. ст. 2. Устава Комисија налази „да је намера овог члана да веже народне посланике за политичке партије по свим питањима и у свако време“. По оцени Комисије, „то је озбиљно кршење слободе народних посланика на изражавање њиховог гледишта о ваљаности предлога или радњи. Тиме се концентрише превелика власт у рукама руководства политичке партије“.²⁰

Кратко речено, из уставне одредбе чл. 102. ст. 2. неспорно следи да је питање посланичког мандата у новом Уставу решено на на-

¹⁹ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд 2005, 63–64.

²⁰ *European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia.*

чин који доводи у питање концепт народне суверености и политичке репрезентације, али и суштину политичког плурализма, па и непосредних избора. Наиме, основни недостатак овог уставног решења садржан је управо у недоследности и невођењу рачуна о „начелима Устава“, којима су утврђени основни демократски принципи које познају савремене европске државе. Уставотворац је, дакле, у овом сегменту одустао од принципа о слободном посланичком мандату који се у демократским парламентарним системима сматра „иманентним својством посланичког мандата“.

Мада се не може спорити да су уставописци делали у једној посве необичној ситуацији за доношење устава, па и у „стисци с временом“, остаје отворено питање зашто се у уставном тексту није нашло решење о слободном посланичком мандату које је било садржано у званичном предлозима Владе и председника Републике.²¹ Задржавајући општу концепцију Народне скупштине, као представничког тела, уставотворац је утврдио посве ново решење, о слободи посланика да свој мандат стави на располагање политичкој странци што је створило крупне правне недоумице о положају народних посланика, односно карактеру и природи његовог мандата.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Расправе о концепту политичке репрезентације у савременом друштву неизоставно укључују и питање статуса парламентарних представника, односно карактера њиховог мандата. Принцип слободног мандата, као један од „стубова доктрине о парламентарној демократији“, нашао је своју примену у уставним системима савремених европских земаља (скоро без изузетка). Тиме је слободни посланички мандат потврђен као један од основних стандарда европске представничке (парламентарне) демократије.

Међутим, слободни посланички мандат предмет је сталног преиспитивања, како у теоријским расправама (почев од Келзена), тако и у расправама које се и данас воде поводом доношења нових устава, пре свега у земљама тзв. нове демократије. Расправе су посебно концентрисане око питања да ли је мандат парламентарних представника слободан у свом изворном облику или он нужно мора да трпи извесне корекције, с обзиром на улогу коју политичке стран-

²¹ У чл. 98. ст. 3. Нацрта Устава који је утврдила Влада 2004. године, изричито је било утврђено да „народни посланик располаже слободним мандатом“, те да „народни посланик коме мандат престане пре времена на које је изабран има право жалбе Уставном суду“. У чл. 95. Модела Устава који је припремио експертски тим председника Републике од јануара 2005. године, стајало је да „народни посланик гласа по сопственом уверењу“ и да је „мандат народног посланика слободан“.

ке имају не само у процесу избора парламентарних представника, већ у политичком животу савремених држава уопште.

Концепт репрезентације у савременој држави не може се више сагледавати само са становишта да ли је посланик слободан да у парламенту поступа сходно својој савести и уверењу, већ се као проблем намеће и питање да ли посланика подврћи одговорности, односно којој врсти одговорности и на који начин. То питање мора се посматрати с аспекта у којој мери (и како) посланици одговарају својим бирачима, а у којој мери (и како) онима који их предлажу, промовишу и подупиру у изборном и постизборном периоду.

Како живимо у времену различитих теоријских становишта о принципима који се сматрају темељима парламентарне демократије, с једне стране, а с друге, различитих захтева за уставноправним потврђивањем реалности у којој политичке странке имају доминантну улогу у политичком животу савремене државе, основна дилема са којом се данас срећемо у опредељивању парламентарног мандата јесте: у чему је будућност политичке репрезентације – у продубљивању посредништва између грађана и њихових посланика, тиме што ће се успостављати, не само политичке већ и правне везе између посланика и респективне политичке странке (укључив и право партијског опозива) или пак у јемству слободног парламентарног мандата постављеног у општи оквир начела грађанске суверености и јасном опредељењу улоге политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана.

Крупне политичке промене у Србији започете су још 2000. године, а нови Устав донет је тек крајем 2006. године. Након периода у којем су били „заборављени“ основни принципи политичке репрезентације и времена политичке нестабилности парламента (изазване, поред осталог, нејасном уставном концепцијом парламентарног мандата, која је потом законским решењима била различито интерпретирана), новим Уставом је јасно установљен парламентарни систем владавине. И док је у „основним начелима“ и одредбама које опредељују суштину политичке репрезентације, као и одредбама којима се уређује положај парламента и начин избора парламентарних представника Устав Србије следио решења која познају савремене европске земље, то се не би могло рећи када је у питању опредељивање карактера парламентарног мандата.

Природа посланичког мандата новим Уставом није изричито одређена, већ је у чл. 102. ст. 2. утврђено да је „народни посланик слободан, да под условима утврђеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран“. Циљ овог решења је неспоран: његовом применом постиже се ефикасна контрола посланика од стране политичких странака, укљу-

чујући и могућност успостављања партијског опозива. Мада ће право значење ове норме бити јасније и потпуније на основу њене законске разраде, а потом и њене примене у пракси, већ се сада сасвим неспорно може рећи да она противречи бићу слободног парламентарног манда. Тако како је формулисана, њена примена би довела у питање основне принципе који се непосредно односе на статус посланика: да посланици представљају грађане; да се опредељују и гласају према сопственом уверењу; и да посланик не може бити опозван. Поред тога, уставно утврђење „слободе посланика“ да „свој“ мандат може неопозиво ставити „на располагање политичким странкама“, доводи у питање и уставни принцип по коме „политичке странке не могу вршити власт, нити је потчињавати себи“.

Логика савременог либерално демократског представништва налаже да је мандат репрезента у правном погледу слободан, без обзира на његову многоструку фактичку зависност од респективне политичке партије. Решење по којем посланик може „слободно ставити на располагање свој мандат политичкој партији“ то свакако не обезбеђује, већ се њиме установљава правни оквир за једну врсту императивног мандата. Буде ли се користила ова могућност у пракси, полако али сигурно парламент ће и номинално, уместо израза суверености општег права гласа, подлећи суверености партија.

Не спорећи улогу политичких странака да у демократском обликовању политичке воље грађана „утврде и излуче општу вољу“, да „предлажу кандидате за парламентарне представнике“, па и да „дисциплинују одабране“, стојимо на становишту да посланици морају бити правно слободни у вршењу своје функције у парламенту, тј. слободни да се опредељују и гласају по свом уверењу, без страха да ће им престати мандат (пре истека периода на који су изабрани). То, да „демократија у парламенту не сме да пада је веома важно“, а слободан мандат је нужан услов за демократски парламент, „премда не и довољан“. Демократија „неминовно пада“ у условима императивних налога, односно партијског опозива, јер „гласање и говор по налогу“ користи само посланику у личном интересу или политичкој странци, али не и развоју демократије. Отуда, право говора и слобода гласања, без страха од губитка мандата, морају остати јемства статуса парламентарних представника.

Странацка дисциплина у парламенту стога не би требало да буде обезбеђивана од стране државе, тј. правним санкцијама, већ парламентарна странка са своје стране мора бити „довољно добро уређена и стабилна да успостави дисциплину и поштовање положаја парламентарних представника“, а за непоштовање странацке дисциплине једина санкција према народном представнику може бити искључење из странке и посланичке групе (чија ефикасност зависи од

бројних фактора), али не и могућност страначког опозива на темељу законских овлашћења.

Ако знамо да постоје ситуације „напуштања“, односно „промене“ политичких странака у току трајања мандата, као и настанка нових посланичких група, односно фракција у парламенту, па и „куповине и продаје мандата“, посебно у земљама тзв. нове демократије, из тога се не може извући закључак да кривица лежи у слободном мандату, те да посланик може „несметано уживати мандат само уз послушност странци“. И досадашња упоредна уставна пракса, говори да се за успостављањем правног оквира партијској дисциплини посланика у парламенту, посезало управо у оним ситуацијама и временима које је карактерисала неизграђеност политичког и правног оквира за развој представничке демократије, односно парламента као демократског представништва грађана.

Bosa Nenadić, PhD

President of the Constitutional Court
of the Republic of Serbia

ON THE PARLAMENTARY MANDATE: EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The fundamental principles of the new Constitution of the Republic of Serbia (2006) take account of all the basic values recognised by the modern constitutional states that have declared themselves parliamentary democracies. However, the nature of the national deputies' mandate in Serbia differs from that of the contemporary (European) states – not only from the ones with a long parliamentary tradition, but also from the states belonging to the group of the so-called new democracies. Namely, under Article 102 paragraph 2 of the new Serbian Constitution, a deputy shall be free to irrevocably put his or her term of office at disposal of the political party upon whose proposal he or she has been elected a deputy. This rule diverges from the standards of the modern parliamentary constitutionality that regulate the status of deputies and affirm the principle of free parliamentary mandate.

Key words: *Parliamentary mandate. – Serbian Constitution of 2006.*