

Др Милош Станић

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ

Монографија 172

Издавач

Институт за упоредно право, Београд
Београд, Теразије 41

За издавача

Проф. др Владимир Чоловић

Рецензенти

Проф. др Владан Петров
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, судија
Уставног суда Републике Србије

Проф. др Дарко Симовић
редовни професор Криминалистичко-полицијског универзитета
Др Владимир Ђурић
Виши научни сарадник у Институту за упоредно право у Београду

Припрема и прелом

Ана Ранковић

Штампа

ЈП "Службени гласник", Београд

Тираж

150

ISBN

978-86-80186-51-1

Монографија је настала као резултат рада на пројекту Института за упоредно право „Српско и европско право – упоређивање и усаглашавање” (евиденциони број: 179031), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

© Институт за упредно право, 2019

Сва права заржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством- електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

Др Милош Станић

**ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ И
ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ**

Монографија 172

Институт за упоредно право

Београд, 2019.

Мојој породици, с љубављу

Аутор исказује посебну захвалност Фондацији „Миодраг Јовичић“ као добитник награде Фондације за израђен докторски рад из области уставног права и политичких система у 2017. години, а што му представља огроман подстрек у даљем раду.

Садржај

1. УВОД	9
2. ШИРЕЊЕ БИРАЧКОГ ПРАВА И НАСТАНАК ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	11
3. УСТАВИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ	20
4. ОДРЕЂИВАЊЕ ПРАВНЕ ПРИРОДЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	25
5. БИТИСАЊЕ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА У ОКВИРУ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА	30
5.1. Одређивање појма парламентарних група	30
5.2. Одређивање правне природе парламентарних група	34
6. УТИЦАЈИ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА НА СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ	44
6.1. Потреба јединства у оквиру парламентарних група и дисциплина у оквиру њих	48
6.2. Неопходност разликовања фракцијске дисциплине и фракцијске кохезије	52
6.3. Постављање правних граница фракциској дисциплини	55
7. САВРЕМЕНЕ ФУНКЦИЈЕ СЛОБОДНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА	61
7.1. Прва функција - заштита носиоца суверености	61
7.2. Друга функција – слободан посланички мандат као последње правно средство одупирања и активитета посланика	65
7.3. Слободан мандат посланика као услов за успостављање његове ванправне политичке одговорности	71
7.3.1. Одговорност у уставном праву	71
7.3.2. Слободан посланички мандат као услов постојања ванправне или правно-политичке одговорности	78

7.3.3. Политичке странке и политичка одговорност	83
8. СТРАНАЧКИ ПРЕБЕЗИ ТОКОМ ЛЕГИСЛАТУРНОГ ПЕРИОДА И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ	91
8.1. Општи поглед о проблему „страначких пребега“	91
8.2. Ставови теорије о проблему „страначких пребега“ у представничким системима током периода легислатуре	94
8.3. Занимљива упоредноправна решења	98
8.4. Европски средњи пут	104
8.5. Тражење балансираног решења	107
9. ЗАБРАНА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ	110
9.1. Теоријски ставови	110
9.2. Дилема у пракси	112
9.3. Поновно трагање за балансираним решењем	115
10. ЗАКЉУЧАК	116
БИБЛИОГРАФИЈА	121
РЕГИСТАР ПОЈМОВА	131

1. УВОД

Питање правне природе посланичког мандата¹ је таквог карактера да се кроз њега преламају и многа друга питања представничких режима. Деловало је да је одговор на њега јасно и недвосмислено пружен у време и након Велике француске револуције. Уставотворци су, у свим демократским земљама или онима које су као такве желеле да се легитимишу, понављали да је мандат посланика слободан, те да је забрањен императиван мандат. Иначе, слободан мандат значи да су посланици потпуно правно слободни у вршењу својих функција, те им нико не може давати правно обавезујућа упутства и не може их опозвати. Супротно томе, код императивног мандата посланици могу добијати правно обавезујућа упутства, а могу бити и опозвани. Чинило се да је императивни мандат који је постојао у средњовековној држави постао историјска категорија. Истина, императивни мандат није сасвим ишчезао и опстао је и након Француске револуције, а нарочито након Другог светског рата и ширења комунистичког, једнопартијског система у свету. Након пада Берлинског зида и слома комунизма у Европи, слободни посланички мандат опет постаје *conditio sine qua non* представничке демократије. Деловало је да је слободан посланички мандат поново и заувек општеприхваћен.

Опет, наизглед јасан одговор на питање о правној природи посланичког мандата изазивао је и изазива полемике у теорији и пракси. Са једне стране постоје јасне уставне одредбе о слободи посланика, док са друге стране имамо стварност савремених представничких демократија, односно стварност у којој постоје политичке странке. Многи теоретичари захтевају да

¹ Ова монографија представља скраћену и унеколико измењену верзију докторске дисертације аутора, М. Станић, *Правна природа посланичког мандата*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017.

се правна природа мандата прилагоди стварности савремених представничких демократија. Изгледа да је то дилема између „треба“ и „јесте“. Међутим, ваљало би испитати да ли је та дилема стварна или само привидна. Концепт слободног посланичког мандата је настао у времену када се пробијала мисао да власт потиче одоздо, од народа, који је носилац суверености у модерним државама које су тада настајале. Представничком демократијом се назива политички режим у којем суверен врши сувереност посредством својих представника. Дакле, суверен је народ, односно скуп свих грађана, а посланик је представник суверена и као такав мора бити правно слободан. Приликом настајања принципа слободног посланичког мандата представничка демократија је била посве другачија од оне каква ће постати доцније. Представничка демократија с краја 19. и почетка 20. века још увек је почивала на тековинама либералног индивидуализма, али је касније добила израженији колективни карактер. У том процесу, кључну улогу имају политичке странке које су до овакве улоге дошле спонтано са ширењем бирачког права када се јавила потреба за постојањем организације која ће организовати изборе, која ће излучити расуту општу вољу, а ту улогу су оне преузеле.

Парламент са појавом политичких странака постаје и представништво странака, као и представништво грађана. У однос између представника и представљених се умећу и политичке странке које кандидују одређени програм на изборима. Оне су главни посредник у преношењу политичке воље грађана у представничком органу, парламенту. У самим парламентима се образују парламентарне групе или фракције, а парламентарци су као чланови фракција подвргнути фракцијској дисциплини и та чињеница је у теорији покренула живо интересовање о томе колико је принцип слободног посланичког мандата реалност у савременим представничким демократијама. Неки теоретичари, су пледирали да се одбаци принцип слободног посланичког мандата, као “застарели елемент” и да се уважи реалност. Пружали су аргументе да са једне стране имамо опстанак принципа слободног посланичког мандата у уставним текстовима земаља либерално-демократске уставности, а са друге постоји несумњив утицај политичких партија. У време настанка принципа слободног

посланичког мандата оне и нису постојале у данашњем облику. Да ли њихов интерес да кроз парламент спроводе одлуке страначких органа само утиче на вршење мандата или, пак, потпуно мења његову природу? Фракцијска дисциплина свакако постоји, али питање је докле сежу њене границе? Да ли је посланички мандат и поред постојања фракцијске дисциплине и даље слободан?

2. ШИРЕЊЕ БИРАЧКОГ ПРАВА И НАСТАНАК ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Промовисањем слободног посланичког мандата, средња класа је изједначила своје интересе са интересима свих утврђујући да представник представља нацију у целини. Дакле, уз присутно схватање о јединственој нацији није било места за партикуларизме. То је значило да посебни интереси не могу ни да буду представљени у оквиру зеједничког органа, парламента. У том случају није било простора за политичке странке,² док се странчарство сматрало као негативна појава. Додуше, у тим временима није ни постојала прека потреба за политичким странкама, јер је бирачко право било уско.

Ипак, захтеви за општим правом гласа чули су се већ у првој половини деветнаестог века у Европи. Они су долазили, пре свега, од радника, као вид протеста против оног јавно-правног поретка који је после Француске револуције установљен од стране буржоазије.³ Могло је и да се очекује да ће читаве масе обесправљених грађана желети да добију своја политичка права, а пре свега да задобију право гласа. Индустриски развој западноевропских земаља и учешће свих слојева становништва у њему, као и присутне идеје Велике француске револуције су

² М. Ramírez, „Teoría y práctica del grupo parlamentario”, доступно и на, <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/48218/29674>, приступ 30.10.2019., стр. 6-7.

³ „Пре револуције племство било господарска класа у држави, то су његове политичке повластице изгледале основане на његовој имућности. Буржоазија није мислила да одваја политичка права од имућности. Отуда, у првој половини деветнаестог века, бирачко право се условљавало бирачким порезом, који је у неким земљама био тако висок, да је нови режим изгледао исто тако плутократски, као што је стари изгледао аристократски.” С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1990., стр. 291.

скупно довеле до тога да они постану свесни својих права и могућности да их остваре. Било им је потпуно јасно да су они део ширег колективитета, нације. Њихова жеља да учествују у доношењу политичких одлука, односно да бирају своје представнике је била посве логична. Коначно, полако се долазило до спознаје о нужности да најшири могући круг људи у држави добије политичка права, те да на тај начин учествује у политичком животу и да представник нације у парламенту, заиста то и буде. Разуме се, то није ишло брзо и борба за ова права је морала да траје. Међутим, исход је био изванредан и било је јасно да ће тај корпус права бити касније или пре задобијен.⁴

Овај процес је највише напредовао у Енглеској, а у складу са њеним уставним развојем. У овој земљи се представничка држава, сасвим постепено консолидовала, одакле се постепено ширила кроз конституционални покрет првих деценија деветнаестог века на већи део европског континента. Конкретније, у Енглеској је услед тог процеса дошло да развоја политичког удруживања, које није водило само до формирања масовних политичких странака, већ и до признавања њихове јавне функције.⁵ Оба ова начина су била повезана, међусобно се условљавајући и допуњајући.

У Енглеској, дакле, покрет за демократске реформе захтева проширења права гласа и парламентарне изборе сваке године и тајно гласање. То је све требало да пружи допринос везивању посланика уз интересе и жеље својих бирача.⁶ Овакав развој је

⁴ Језгровито је описује Слободан Јовановић и пише да се „раднички ред није могао помирити с тим бирачким порезом који је из бирачког тела искључивао чак и мале сопственике, а камоли раднике, који нису имали никакве сопствености, него су живели од дневне зараде. Борба између буржоазије и радника свршила се у корист ових последњих. Прикупљени у великим трговачким и индустријским градовима, навикнути у фабрикама на заједнички рад и на дисциплину, радници су представљали једну масу добро организовану за револуционарне покрете. Имало је да се бира између општег права гласа и периодичких радничких револуција и изабрало се опште право гласа као мање зло.” С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 291-292.

⁵ N. Bobio, *Država, vladavina, društvo, za opštu teoriju politike*, Cetinje, Podgorica, 1995, стр. 143-144.

⁶ S. Ravlić, „Izastlanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije”, *Društvena istraživanja*, god. 7, 1-2/1998, стр. 278; Ипак, то није била тежња за обновом сталешке репрезентације, већ настојање ка демократизацији либералне државе, а да се парламент из олигархијског претвори у репрезентативно тело целе нације., *Ibidem*.

постао нужност и довео је до веће демократичности, као и до значајне промене када је реч о представљању.⁷ Лепо се примећује да је „уједињењем демократске идеје народне суверености са недемократском праксом либералне репрезентације измењена природа и демократије и репрезентације. Демократија постаје репрезентативна, а репрезентација демократска.“⁸

Демократска револуција у деветнаестом веку је повезала представништво са општим правом гласа, тј. са демократијом. Једноставно, постало је јасно да у једном друштву не постоји само један интерес, већ сплет више или мање различитих интереса. У плуралистичким демократијама се признаје компетитивност идеја и интереса који су институционализовани кроз дијалог и демократско преговарање. Само овакав политички метод може на миран начин да умири конфликт између различитих антагонистичких група.⁹ Постало је очито да је парадигма класичног парламентаризма била нереална, јер се у складу са њом радило о аристократском парламенту, пре него демократском, просвећеном по форми, а у суштини клијентелистичком.¹⁰

Бирачко тело је у смислу теорије народне суверености, носилац суверене власти. Како ту своју власт не може вршити непосредно, оно бира своје представнике који образују представничко тело парламент, који уместо бирачког тела, односно у његово име и у његовом интересу, врши у одређеном временском размаку државну власт.¹¹ Бирачко тело је након Велике француске револуције било уско. Но, видимо да је оно

⁷ F. F. Segado, „Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo“, *Pensamiento Constitucional*, 2/1995, стр. 34.

⁸ S. Ravlić, *op. cit.*, стр. 275; Даље се закључује да су ове две идеје и праксе до тада ишле паралелно и супростављене до искључивости. Са једне стране, и то са либералне, репрезентација се развијала уз идеју компетентне мањине, док се демократија одбацивала као владавина непросвећене светине. Са демократске стране, та установа се проглашавала феудалном и начелно антидемократском, пошто се демократија схватала као непосредна власт народа, *Ibidem*, стр. 276.

⁹ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des parties politiques*, Paris, 2008, стр. 66-67.

¹⁰ F. Caamaño Domínguez, „Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada“),“ *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36/1992, стр. 128.

¹¹ P. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2011., стр. 220.

полако почело да се шири. Такав један процес је представничку демократију, а са њом и посланички мандат водио у нове изазове, јер се постављало питање на који начин може шире бирачко право да се уклопи у представнички систем, пошто је ширење бирачког права довело до демократије маса.¹²

Било је неопходно да одређена снага ту настајућу демократију маса организује и усмери. Другачије казано, морао је да буде смишљен одговарајући механизам да би се политичко представништво функционално организовало. Механизам који је омогућио функционисање представничке демократије и поред ширења бирачког права и увођења у политички живот широких слојева становништва су политичке странке. Управо је њихов развој повезан са развојем савремене западне демократије.¹³ Оне су ширењем бирачког права постале неизбежан чинилац представничке демократије, односно њен *conditio sine qua non*. Са друге стране, ширење бирачког права и стварање политичких странака су повратно утицали на измену представничке владавине у последња два века.¹⁴

У складу са њиховом важношћу многи су аутори, а нарочито политиколози покушавали да дају дефиницију политичке странке. На пример, Роберт Дал, под политичким странкама сматра „више или мање организована добровољна удружења, чија је активност више или мање стална, а која у име одређеног схватања заједничког интереса и одређеног схватања друштва, саме, или у коалицији, желе да преузму функције власти.“¹⁵ Ђовани Сартори пружа тзв. минималистичку дефиницију политичких странака на тај начин што их одређује као политичке групе које се идентификују захваљујући њиховом званичном називу, које учествују на изборима и које су у стању да путем избора (слободних или неслободних) намећу своје кандидате на јавне положаје.¹⁶

¹² F. Saamaño Domínguez, *op. cit.*, стр. 129.

¹³ M. Diverže, *Uvod u politiku*, Београд, 1966, стр. 94.

¹⁴ Видети, В. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997., стр. 193-194.

¹⁵ Р. Арон, *Демократија у тоталитаризам*, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997, стр. 113.

¹⁶ G. Sartori, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Colchester, 2005, стр. 56.

Ендру Хејвуд је још језгровитији и пише да је политичка странка група људи која је организована ради освајања власти на изборима или неким другим путем.¹⁷ Када се погледају Сарторијева и Хејвудова минималистичка дефиниција политичких странака, види се да они у оквиру њих нису укључили идеологију као обавезни елемент. То је у супротности са класичном дефиницијом коју је изнео Едмунд Берк и према којој је политичка странка скуп људи уједињених да заједничким настојањем унапреде национални интерес према принципу око којег су сагласни. Но, поред Сарторија и Хејвуда постоји још писаца који сматрају да идеологија није битан елемент дефиниције политичких странака, односно да она за њих има инструменталну важност.¹⁸

У ранијој југословенској литератури, највећи допринос проучавању политичких странака у време политичког монизма дао је професор Радомир Д. Лукић,¹⁹ који је сматрао да је идеологија елемент дефиниције политичких странака. Он каже да је политичка странка политичка организација која обухвата људе с истом политичком идеологијом, коју они теже да што више прошире, с основним циљем потпуног или делимичног вршења државне власти до које они теже да дођу првенствено легалним, демократским путем, добијањем већине на изборима, али то не искључује и илегални пут у посебним околностима.²⁰

Нама се чини да идеологија, ипак, није нужно и увек битан елемент појма политичке странке, јер је упоредно искуство

¹⁷ Е. Hejvud, *Politika*, Beograd, 2004, стр. 464.

¹⁸ Видети, V. Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007., стр. 26; Када је реч о функцијама политичких странака у доктрини се уочава висок степен сагласности схваћених као врсте активности, а суштински само аутори користе различите термине, крећући се у оквиру сличног базичног обрасца. Када се сва та становишта сублимирају можемо да одредимо четири функције политичких странака: селекцију и агрегацију интереса, организовање власти, усмеравање активности државних органа и избор носилаца најважнијих положаја у политичком систему. Видети, *Ibidem*, стр. 57-59.

¹⁹ Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Београд, 2014., стр. 159.

²⁰ Професор Лукић додаје да је ово чисто описна дефиниција политичке странке која истиче њена најважнија обележја, а која нису подједнако развијена код свих странака и она истовремено занемарује низ споредних обележја. Овакво одређење политичких странака довољно је да би се она разликовала од свих других како политичких тако и неполитичких организација., Р. Лукић, *Политичке странке*, Београд, 1966., стр. 31-32.

показало да постоје и политичке странке за које се не би могло рећи да поседују било какву одређену идеологију. Наравно, постоје политичке странке код којих је идеологија примарна и које целокупно своје постојање на њој заснивају и боре се за њено остварење. Имајући то у виду, сумарно гледано, политичке странке се могу „заснивати на два крајње различита унутрашња принципа. Први, да су то у суштини организације са патронатом над службама, као што је то случај у Америци. Други, да су идеолошке и да теже остваривању политичких идеја одређеног садржаја. По правилу, странке су и једно и друго. Они имају објективно-политичке циљеве који се преносе традицијом, али и теже да стекну патронат над службама.“²¹

Политичке странке настају и развијају се под претпоставком постојања одређених права и слобода грађана,²² и са њима почињу да искрсавају нова питања. Постављало се сасвим оправдано питање, да ли је парламент након њихове појаве још увек јединствено државно тело или се ради о скупштини изасланика различитих интереса?²³ Чини нам се да је истина негде „на средини“. Делује да је оправдано да се сматра да је представништво „истовремено начин изражавања у друштву присутних делова и интереса и инструмент посредног и диференцираног деловања појединачних грађана у државним пословима.“²⁴ Са појавом политичких странака постало је јасно да представништво више није искључиво представљање појединца, „већ се оно филтрира кроз моћна удружења која организују изборе и добијају бланко овлашћење бирача“.²⁵ Такође, њиховом појавом односи у парламенту су унеколико измењени. Такав процес тачно описује Слободан Јовановић када пише да „где год је бирачко право дато народној маси, јавиле су се политичке

²¹ Видети, М. Вебер, *Привреда и друштво*, Том други, Београд, 1976., стр. 456-457.

²² Д. Јанковић, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд, 1997, стр. 426.

²³ S. Ravlić, *op. cit.*, стр. 277.

²⁴ G. Duso, *Die moderne politische Repräsentation: Entstehung und Krise des Begriffs*, Berlin, 2006, стр. 122, цитирано према L. Ribarević, D. Vujeva, „Povijest pojma predstavnitstva. Elementi za izgradnju moderne teorije političkog predstavnitstva I“, *Politička misao*, god. 48, 3/2011, стр. 170, фн. 3.

²⁵ N. Bobio, *op. cit.*, стр. 109.

странке. Оне управљају изборима, јер кандидате о којима се гласа, оне истичу. Оне господаре парламентом, јер нема скоро ниједног члана парламента који није изабран као кандидат које странке. Модерна организација законодавне власти не може се разумети ако се модерне странке не буду познавале.”²⁶

Све то значи да савремено политичко представништво у себи садржи два вида представништва, оно грађана и оно политичких странака.²⁷ Заиста у данашње време је тешко оспорити да је парламентарно представништво двоструко. То се јасно и види када се погледа његов састав. Парламент је државни орган који представља суверена, али истовремено представљајући и посебне интересе у оквиру нације. Другим речима, парламент није само представништво грађана, већ је уједно и политичко представништво, јер представници несумњиво представљају у парламенту политичке странке које су их кандидовале на изборима, а не само грађане који су их изабрали.²⁸

Парламент је постао правно-политички рашчлањен представнички орган народа, односно грађана. Изборни процес представља јединствени извор легитимације парламента, али су његови чланови носиоци подељених легитимација као изабрани представници грађана. Политички ставови грађана, односно бирача преносе се на парламентарни састав одговарајућом расподелом мандата, а сами представници заступају различите политичке опције које су изражене у народу.²⁹ У томе учествују политичке странке које се поступно обликују и делују у простору између друштва и државе, најпре између друштва и парламента као законодавне власти. Оне изражавају друштвене интересе и уводе их у државу, дајући им политички облик.³⁰ Оне се умеђу између суверена и њихових представника, посланика. Сва политичка воља која се изражава кроз народно представништво

²⁶ С. Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914, стр. 263.

²⁷ М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, стр. 257.

²⁸ М. Рајванчић, *Parlamentarno pravo*, Београд, 2008, стр. 31.

²⁹ Видети, И. Пејић, „Парламентарне групе-правни и политички извор функционисања“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2001, стр. 490.

³⁰ I. Prpić, „Političke stranke“, у *Leksikon temeljnih pojmova politike*, Zagreb 1990, стр. 153-155, наведено према S. Ravlić, *op. cit.*, стр. 278, фн. 11.

и кроз друге државне органе се заправо може само изразити уз помоћ њих. У уставној теорији је примећено да политичке странке на тај начин пружају услугу грађанима, пошто обезбеђују учешће грађана у политичком животу и у процесу доношења политичких одлука.³¹

Суштински, саразвојем политичких странака представничка демократија више није онаква како је била замишљана пре, током и непосредно након Велике француске револуције. Успостављање политичких странака као средстава друштвене комуникације довело је до удаљавања од основног принципа либерализма, а то је индивидуализам на којем је саздана читава теорија политичког представништва. Тешко је оспорити чињеницу да грађани на изборима гласају за одређену политичку странку, да би она спроводила свој програм и од његовог спровођења зависи да ли ће им поверење поново бити дато.³² Другим речима, „мислиоци политичког либерализма нису довољно имали у виду политичке странке и њихов утицај на однос између бирача и представника. То је и разумљиво, јер су углавном делали у време када је бирачко право било знатно ограничено.“³³

Десило се управо нешто супротно њиховим замислима, јер „као оштра супротност идиличној владавини кругова хонората и, пре свега, чланова парламента стоје модерни облици страначке организације. Они су плодови демократије, изборног права маса, нужности масовног придобијања и масовне организације, развитка највећег јединства руководства и најстроже дисциплине. Престаје владавина заслужних и управљање помоћу чланова парламента. Политичари изван парламента, којима је политика главно занимање, узимају ствар у своје руке.“³⁴ Марек Соболевски пише следеће: „Једино однос између бирача и политичке странке

³¹ С. Чиплић, „Однос посланика и политичких странака“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, 135/2011, стр. 261.

³² R. Pérez Alberdi, „Democracia y participación“, *Revista catalana de dret públic*, 37/2008, стр. 354-355.

³³ В. Петров, „Дали је слободни мандат посланика остатак либералног индивидуализма у доба колективне (страначке) владавине?“, *Зборник радова интеркатедрског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, Косовска Митровица, 2012, стр. 44.

³⁴ М. Вебер, *op. cit.*, стр. 456-457.

има стварну политичку важност у изборима. Када говоримо о мандату бирача, упозоравамо на странку, а не на појединачног репрезента коме је тај мандат упућен³⁵

Дакле, „положај странака не мења само природу репрезентације, него и улогу представника. Репрезентација постаје страначка, политичка странка, а не поједини представник фактички, али у великом броју држава и формално, добија мандат бирача. Појединачни представник тек је изасланик странке као колективног представника, обавезан у парламенту и у јавности да следи њену политику.“³⁶ Модел страначке владавине усмерава пажњу бирача на политичке странке као представнике, више него на појединачне заступнике.³⁷ Такође, у многим земљама су једино политичке странке овлашћене да предлажу кандидате на изборима, те да учествују у раду парламентарних органа.³⁸ Са друге стране, ваљало би и да се има на уму да уставна одредба о слободном посланичком мандату није само пуко формално стајалиште без било каквих консеквенци.³⁹ Посланици су формално представници својих бирача и то је примарно, а затим у извесном смислу као њихово секундарно обележје долази и њихова припадност појединим политичким партијама.⁴⁰

Управо имајући у виду наведени развој, а у намери да избегну несагласје између теорије и друштвене реалности поједини аутори су пледирали за стварање каквог страначког или идеолошког мандата, уместо слободног мандата. У складу са тим, предлагано је и повезивање представника и страначког програма. Оно би могло да води и до одузимања ове јавне функције од стране политичке странке у случају озбиљног кршења програма од стране посланика.⁴¹ У делу литературе се тврди, а с обзиром на улогу политичких

³⁵ M. Sobolewski, „Electors and Representatives“, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968, стр. 99.

³⁶ S. Ravlić, *op. cit.*, стр. 279-280.

³⁷ S. Ravlić, *Dileme političkog predstavnništva*, Zagreb, 2008., стр. 175.

³⁸ M. Sobolewski, *op. cit.*, стр. 97.

³⁹ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 280.

⁴⁰ Д. Продановић, *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Сарајево, 1979., стр. 99.

⁴¹ Видети, R. Pérez Alberdi, *op. cit.*, стр. 357.

странака, да иако се посланик формално бира у личном својству, да ће он пошто је изабран уз помоћ странке бити представник дела друштва који га је изабрао, а не целе нације. Торес дел Морал због тога вели да су изборни програми у неком смислу замена за „свеске са инструкцијама“ из средњег века. Другим речима, појављује се нова верзија императивног мандата, такозвани „идеолошки мандат“.⁴² Постоје и схватања према којима би странкама требало да се пружи одређена овлашћења, попут права да опозивају посланике. У случају примене једног оваквог решења, политичке странке би као „владари мандата“, у парламент могли да шаљу личности не само везане за ту странку, него и стручњаке, а већ у зависности од питања која су на дневном реду. На тај начин би се парламент заправо могао да релаксира од политике, а његово деловање би могло да се подигне на виши ниво.⁴³

3. УСТАВИ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ

Настанак политичких странака и њихова важност за функционисање представничких система, бар у почетку, нису представљали уставотворцима довољан разлог да оне постану уставна материја. Другим речима, уставотворци су неко време упорно „прећуткивали праве моторе политичког живота.“⁴⁴ Према Трипелу, однос државе према политичким странкама се заснивао на четири одвојене фазе: затирања, игнорисања, регулисања законима и на крају уставног регулисања.⁴⁵ Политичке странке, су када се посматра друштвени развој тек нешто млађе од устава. Разуме се, у доба доношења првих устава мало се знало о политичким странкама, али већ од средине деветнаестог века, то није случај.

⁴² J. De Esteban, „El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 70/1990, стр. 21.

⁴³ F. Adler, „Freies und imperatives Mandat”, *Zeitschrift für Politik*, Bd. 18/1929, стр. 141-142; G. Anschütz, *Die Verfassungen des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, Berlin, 1926, стр. 115, оба наведена према С. Чиплић, *op. cit.*, стр. 263-264.

⁴⁴ G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11 ed., Paris, 1965, стр. 66.

⁴⁵ Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 2. izd., Manzsche Verlag, Wien 1930, стр. 8, наведено према, М. Strmecki, „Pravni problem regulacije područja političkih strank pri nas in v EU“, *Uprava, god.*, I, 2/2003, стр. 43.

Од тог периода, уставотворци су већ полако почињали да воде рачуна о политичким странкама. Они су регулишући правила парламентаризма, морали да пођу од претпоставке да ће у сложеној борби за власт политичке странке играти одлучујућу улогу.⁴⁶

На овом месту можемо да застанемо и да упитамо шта је разлог првобитног игнорисања политичких странака од стране уставотвораца? Чини се да разлога има неколико. Прво, у првим деценијама деветнаестог века још увек није направљена довољна дистанца од Француске револуције и од учења која су њу подупирала. Једно од кључних учења у оквиру ње је било оно о постојању јединствене нације, односно о нужности непостојања посебних група у оквиру једне државе. Друго, морамо да имамо у виду да деветнаести век није, свакако, доба консолидације друштвено-економских прилика, поготово на европском и америчком континенту. Уколико бисмо се потрудили да „уђемо у ципеле” тадашњих уставотвораца, можда бисмо могли да схватимо у каквом су времену они деловали и колико им је било тешко да регулишу политичке странке. Политичке странке су као појава биле у то време новијег датума. Сигурно да је било јако тешко људима који су добар део свог живота провели у режиму ограниченог бирачког права да у потпуности схвате какве ће промене тек да уследе. Поред свега тога, постојала је још једна околност која је тадашњим уставотворцима ишла на руку. Политички живот је са ширењем права гласа почео да се одиграва у складу са неком својом унутрашњом логиком, те практично и није постојала хитна потреба за нормирањем ове материје.

Дилеме нису имали само уставотворци, већ и теорија у којој је, чак и почетком двадесетог века, такође, постојала подељеност. На пример, поједини теоретичари су били свесни њиховог значаја, као и значаја њиховог регулисања, па су Келзен, Радбрух и Тома говорили о “држави партија”. Са друге стране, Трипел је тврдио супротно, да странке одишу егоизмом и да не могу да буду укључене у државно тело. Он је држао да би таква ситуација била правно неодржива.⁴⁷ У суштини, критичан приступ према

⁴⁶ М. Јовичић, Устав и уставност, О уставу, изабрани списи, књига 3, Београд, 2006, стр. 167.

⁴⁷ Видети, F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 35;

политичким странкама је био нарочито јак у времену пре Другог светског рата. Тада су политичке странке биле жртве оштрог критицизма, који је у контраст стављао страначку демократију са идеализованом верзијом демократије базиране на индивидуалном представнику.⁴⁸ Примера ради, у време Вајмарске републике није само позитивно право било против политичких странака, већ и многи теоретичари.⁴⁹ Без обзира на то, политички живот је био неумољив и уставотворцима је понудио нову *materiu constitutionis*. Важност регулисања ове материје и потреба за њеним правним уобличењем су утицали да уставотворци увиђајући је, почну и да је уставноправно нормирају. Прецизније, политичке странке деловале су у потпуном уставном вакууму све до Првог светског рата.⁵⁰ Коначно, све је почело са Уставом Уругваја од 1917. године када је коначно први пут уставноправно регулисана материја политичких странака.⁵¹

Уопштено гледано, када се погледа како је ово питање решено упоредно-историјски могу да се уоче три приступа. Први је онај који је поменут и односи се на старије уставе који су игнорисали политичке партије, те се оне уставним нормама и не регулишу. Пример за овај приступ је Устав САД од 1787. године. Други приступ је карактеристичан за круг држава које уводе политичке странке у сам текст устава, али се баве само једном политичком странком, која је обично „руководећа” политичка организација у земљи, нема конкуренцију у постојању других опозиционих странака. Овакав приступ су имале социјалистичке земље, а међу њима је најважнија некадашњи СССР, који је овај приступ установио Уставом од 1936. године.⁵²

Трећи приступ је карактеристичан за земље које су своје нове уставе донеле након завршетка Другог светског рата.

⁴⁸ W.C. Müller, „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work”, *European Journal of Political Research*, 37/2000, стр. 309.

⁴⁹ G. Leibholz, „Parteienstaat und Repräsentative Demokratie“, *Deutsches Verwaltungsblatt, Vereinigt mit „Deutsche Verwaltung“*, Heft 1, 1. Januar 1951, стр. 2.

⁵⁰ T. Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja*, Uporednoteorijska studija, Beograd, 2014., стр. 20.

⁵¹ Rene Marcic, „Sentenzen zur Parteienfinanzierung“, *Österreichische Monatshefte*, 1967., стр. 24, наведено према, M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 43.

⁵² Видети, О. Вучић, *О заштити права*, Београд, 2010, стр. 80-85.

Оне су захваљујући снажном поратном либералном таласу, уградиле политичке странке као део уставне материје, на тај начин што су уредиле њихов положај у систему и одређујући њихов значај и смисао постојања и деловања. Примере за овакав начин регулисања ове материје нам пружају земље западних демократија, као што су Италија, СР Немачка и француска Пета Република, које су то учиниле у својим уставима донетим по завршетку Другог светског рата.⁵³ Иначе, занимљиво је да је прва земља која је конституционализовала политичке странке у оквиру трећег таласа и то непосредно пре окончања Другог светског рата, Исланд, где је то учињено 1944. године. Након Исланда то је и учињено у Аустрији 1945. године, те су тек након њих материју политичких странака конституционализовале Италија и Немачка.⁵⁴

Дакле, постепено, а нарочито након Другог светског рата, упоредноправно ситуација се значајно мења⁵⁵ и политичке странке све више бивају институционализоване зато што врше важну уставно-политичку функцију, која им се на тај начин признаје.⁵⁶ Поред нормативног дела, оне након Другог светског рата постају предмет нарочите пажње политикологије, као и науке уставног права.⁵⁷ Када је реч о регулисању политичких странака у двадесетпрвом веку, може се казати да у наше време више не стоји тврдња да уставни не познају политичке странке. На пример, већина европских устава признаје њихову улогу у уставном поретку.⁵⁸ У садашњици, упоредноправно можемо да разликујемо њихове три групе. У прву спадају они уставни који не садрже никакве одредбе о политичким странкама. Поред „неписаног“ устава у Великој Британији, то су уставни Данске, Ирске, Исланда, Белгије

⁵³ Видети, *Ibidem*, стр. 81-85.

⁵⁴ I.V. Biezen, G. Borz, „The Place of Political Parties in National Constitutions, A European Overview“, доступно и на, *The Legal Regulation of Political Parties, working paper*, 01/09, 2-7, www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf, приступ 12.11.2019, стр. 10-11.

⁵⁵ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 2.

⁵⁶ D. Th. Tsatsos, „Mandatverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft?, Zur Dialektik vom freien Mandat und Parteistaatlichkeit“, *Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, Heft 8, April 1971, стр. 254.

⁵⁷ Z. Radović, „Granice slobode političkog delovanja“, *Strani pravni život*, 3/1993, стр. 22.

⁵⁸ Д. Симовић, В. Петров, *op. cit.*, стр. 163.

и Холандије. Другу групу чине земље као што су Финска, Шведска и Норвешка које у својим уставима не садрже посебне одредбе о политичким странкама, али их спомињу у одредбама које се тичу изборног система. Трећа група су земље попут Немачке, Италије, Француске, Аустрије, Шпаније, Португалије, Пољске где су у уставима политичке странке изричито нормиране.⁵⁹

У сваком случају, без обзира на начин њиховог регулисања, политичке странке фактички постају неизоставни механизам у савременим државама, без којег оне не би могле да функционишу. Оне решавају проблем колективне акције на тај начин што образују институционални аранжман, а то је страначка организација, који омогућава да се надгледа деловање осталих страначких чланова и да се на тај начин обезбеди њихов допринос у остваривању заједничких циљева.⁶⁰ Оне су повезане и са државом, јер им је циљ потпуно или делимично вршење државне власти. Њима је правно допуштено да се „докопају“ политичке власти и да је „држе“ у својим рукама. При томе се мора бити обазрив с обзиром на квалитативни обрт приликом таквог резоновања, јер *stricto iure*, власт не врше политичке странке, већ државни посланици у парламенту, који су по некаквом *de iure privatorum* повезани са својом политичком странком, без јавноправне конотације.⁶¹ Односно, када се каже да им је циљ да потпуно или делимично врше власт, то не значи да оне могу ту власт да врше непосредно. Оне „само“ предлажу кандидате на изборима, који би уколико буду изабрани требало да у парламенту спроводе страначку политику и да је „умотавају“ у форму државних одлука. Управо оваква њихова улога и изазива дилеме, а када је реч о правној природи посланичког мандата.

Испада да су политичке странке неопходност, без обзира на то да ли су уставно признате или не. Имајући у виду њихову улогу, која им се и признаје у оквиру савремених правних поредака, логично је да се запитамо да ли су оне и даље само обично удружење грађана удружених око неког циља или су и нешто више? Да ли су странке заправо постале државни орган?

⁵⁹ Видети, Д. Симовић, В. Петров, *op. cit.*, стр. 163-164.

⁶⁰ W.C. Müller, *op. cit.*, стр. 316.

⁶¹ M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

Посланици су са политичким странкама, а преко деловања парламентарних група, у разним политичким одношајима и због тога је битно да се пружи одговор на постављено питање, јер од њега зависи да ли би, евентуално, њихови односи могли да прерасту из политичких у правне.

4. ОДРЕЂИВАЊЕ ПРАВНЕ ПРИРОДЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Историја савремене масовне демократске државе је показала да су политичке странке најбоље средство за повезивање државе и владајућих друштвених снага.⁶² Оно што је најбитније је да се функција модерних парламената и односи унутар њих не могу потпуно објаснити без волунтаристичке интервенције странака. Уколико политичке странке успеју да задобију већину на изборима, након тога оне компромисом или гласањем у парламенту стварају норме за управу и контролишу је, подржавају је својим поверењем или јој поверење ускраћују. Практично, страначки руководиоци и управни апарат који они одређују су „политички“ државни руководиоци и они сви зависе од победе њихове политичке опције на изборима.⁶³ Јасно је да су аналитички и нормативно странке одувек биле близу државног апарата. Традиционално, оне су биле схватане у смислу њиховог трајног повезивања са друштвом и њиховог привременог повезивања са државом. Но, то се променило и политичке странке у данашње време морају да се схватају у смислу њихове привремене везе са друштвом и њихове трајне везе са државом.⁶⁴

На једној страни, политичке странке су се наметнуле као изузетно утицајан посредник између бирача и државе. У већини система су стекле готово монопол на именовање кандидата на политичким изборима. На тај начин су добиле и одлучујући утицај приликом формирања државне воље у свим њеним

⁶² Р. Лукић, *op. cit.*, 1966, стр. 186.

⁶³ М. Вебер, *op. cit.*, стр. 236.

⁶⁴ I. van Biezen, P. Koopcky, „The State and the Parties, Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies“, *Party Politics*, vol. 13 2/2007, стр. 237.

манифестацијама, док су преко кандидата који су изабрани да буду државни функционери *de facto* приватизовале државу. Са друге стране, држава је политичким странкама као изворно друштвеним институцијама пренела део своје надлежности, те им је на тај начин делегирала вршење своје воље, подупирући их. Таква појава може да се упореди са преносом друштвених задатака са државних органа и институција на друштвене институције и то како на оне аутономне, које не могу бити сматране државним, тако и на оне приватне које захваљујући преносу обављају јавну службу.⁶⁵ Поред тога, јавно финансирање политичких странака и све екстензивнија државна контрола њихових финансија су допринели њиховом трансформисању од традиционалних добровољних приватних удружења које обављају одређене јавне улоге и заузимају положаје у влади ка појму странака као „јавних средстава“. Сведочанство једног оваквог новог концепта представљају скорашњи примери демократизације, када је странкама додељена привилегована позиција у уставима и законима и где држава игра одлучујућу улогу у финансирању странака истовремено подижући степен контроле страначких активности.⁶⁶

На први поглед, оне су обично удружење грађана, али истовремено као да их специфични циљ, а то је потпуно или делимично освајање и вршење власти и одваја од других типова удружења. Сходно томе, сумарно гледано, поводом питања о њиховој правној природи, постоје две основне групе схватања. Прво, које иде за тим да политичке странке имају двоструку улогу, односно да се налазе негде између сфере јавног и приватног права. У оквиру њега можемо и да сврстамо мишљења према којима се њима највише може признати вршење одређених јавноправних функција услед развоја представничких демократија.⁶⁷ Друго је мишљење, које политичке странке и поред њихових извесних специфичности поима и даље као класична удружења приватног права.

⁶⁵ I. Pađen, „Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu“, *Politička misao*, vol. XXXIX, 2/2002, стр. 138.

⁶⁶ I. van Biezen, „Political Parties as Public Utilities“, *Party Politics*, vol. 10, 6/2004, стр. 702.

⁶⁷ J. I. Navarro Méndez, „Partidos políticos y tribunal constitucional“, *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, 17/2000, стр. 161-162.

Према првом схватању политичке странке као удружења имају у својој основи својство приватних удружења, чија се активност односи на државну сферу. Заправо, оне као удружења врше јавноправне функције.⁶⁸ Из дела немачке теорије нам долази становиште према којем се политичке странке одређују као удружења јавног права *sui generis*, због тога што обављају јавне задатке и устројене су јавним правом. Њима није дат статус уставних органа, нити јавноправних тела, али им није додељен ни статус удружења приватног права.⁶⁹ Слична схватања о њиховој правној природи постоје и у Шпанији. У основи у овој земљи њима се због тога што су оне у основи удружења признаје статус правних лица грађанског права. Међутим, водећи рачуна о улози политичких странака за нормално функционисање демократије, троје судија тамошњег уставног суда су у једном издвојеном мишљењу констатовали да премда странке нису надлежност јавног права, истовремено оне нису ни удружења приватног права. Оне се по њиховом мишљењу налазе у прелазној зони између приватног и јавног подручја.⁷⁰ Исто тако, у нашој литератури се може пронаћи становиште да је правна природа политичке странке двострука, јер је она са једне стране удружење грађана, а с друге стране, странка је државни орган, с обзиром на својство организоване групе бирача који учествују на изборима и с обзиром на својство парламентарне групе.⁷¹

Супротно наведеном, постоје и схватања која иду за тим да су политичке странке класична удружења приватног права. Тако је Савезни уставни суд Немачке је 1966. године заузео становиште да су политичке странке слободне колективне формације који настају из друштвено-политичког подручја цивилног друштва.⁷² Према

⁶⁸ P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, 7. izdanje, Editioni Zambini, Napoli, 1965, стр. 764, наведено према М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

⁶⁹ H.-P. Schneider, „Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland“, 1990, стр. 151-218, *Parteienrecht im europäischen Vergleich: die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Tsatsos, Dimitris Th./ Schefold, Dian/ Schneider, Hans-Peter (Hg.), Nomos, Baden-Baden, 1990, наведено према I. Pađen, *op. cit.*, стр. 139.

⁷⁰ I. Pađen, *op. cit.*, стр. 139.

⁷¹ P. Марковић, *op. cit.*, стр. 252.

⁷² M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 44.

мишљењу немачког теоретичара Херинга, бонски уставотворац није никако имао намеру да политичке странке „укључи“ у државни апарат. Он је указивао да је слободно формирање одлика недржавних органа, док се државни органи формирају по сили устава и закона и не одликује их слободно настајање.⁷³ Већина немачке доктрине је на Херинговом становишту.⁷⁴ Слично је тврдио и Мојзије Острогорски када је писао да је „партија је по својој природи једна слободна комбинација грађана, која се као и свака друга измиче утицају са стране, докле год не учини што противно општим законима.“⁷⁵

Суштину ових становишта лепо сажима немачки аутор Гелен, који када коментарише страначку државу износи посредно свој став о правној природи политичких странака. Он каже да је „према данас важећем праву страначка држава бесмислица. Ако бисмо ову хтели правно признати морали бисмо странкама признати својство органа. Но, политичке странке никако нису државни органи, јер њихова воља ни у којем случају не може заменити вољу државе. То лежи у темељу њиховог бића. Странка је само организација једне одређене друштвене групе која ни на који начин није принуђена да се у својим начелима сагласи са начелима државе, која потпуно слободно и неvezано може да чини оно што јој сопствени интереси налажу. Једну такву организацију уградити у државни организам значило би уопште негирати државну мисао.“⁷⁶ Политичке странке као слободне друштвене групе, уједињене одређеним смером и правцем ради заједничког политичког рада поима и Блунчли.⁷⁷

Изгледа да управо њихове функције у савременим представничким системима понекад вешто „прикривају“

⁷³ Wolfgang Hering, *Zur Frage der Anerkennung der Politischen Parteien als Staatsorgane*, Nomos Verlag, Mainz, 1962, стр. 63, наведено према М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 44.

⁷⁴ М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 44.

⁷⁵ М. Острогорски, *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања, стр. 136.

⁷⁶ W. Gehlen, *Inwieweit ist das öffentlich-rechtliche Mandat für den Abgeordneten gegenüber der Wählerschaft verbindlich?*, Dissertation, Breslau, 1930, стр. 26, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 84-85, фн. 210.

⁷⁷ Ј. Блунчли, *Карактер и дух политичких партија*, Београд, 1880, стр. 8, наведено према Д. Јанковић, (1997), *op. cit.*, стр. 18-19.

суштину. Без обзира на њихову важност приликом повезивања друштва и државе, оне не постају тиме државни органи, осим када је реч о партијским државама. Управо, европско-континентални правни системи и то како романски, тако и германски ноторно садрже, ма колико била оспоравана, разлику између приватног и јавног права, која укључује разлику између јавноправних и приватноправних лица.⁷⁸ Важно је да се нагласи да оне управљају државом, али да нису део државног апарата. Странке и даље остају највећим делом део цивилног друштва и то би могло да објасни зашто су оне још увек правно скромно организоване. На пример, у Великој Британији политичке странке немају својство правних лица, нити им се признаје правна способност.⁷⁹

Закључићемо да у демократским државама, оне остају „само средство“ повезивања друштва и државе. Оваква њихова улога је веома значајна и због ње им и држава додељује одговарајући правни положај, чиме се оне удаљавају од класичних удружења. То удаљавање, ипак, их не чини државним органима. Несумњиво је да оне имају за непосредни циљ да освоје власт или да у њој учествују.⁸⁰ Исто тако, оне се боре да би освојиле државну власт, али је никада не врше непосредно, јер је непосредно врши држава. Додуше, државна власт се врши на начин какав жели политичка странка, која своје одлуке претвара у државне и извршава помоћу државног апарата.⁸¹ Без обзира на то, политичка странка никада до краја не врши државну власт. Неколико је разлога за то. Прво, држава је увек развијенија организација од политичке странке. Услед тога, странка може да доноси само најважније одлуке, а државни апарат доноси мање битне одлуке. Друго, у оквиру државног апарата увек постоји отпор према политичким странкама, јер се он не састоји само од присталица политичких

⁷⁸ Ch. Szladits, „The Civil Law System“, *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. 2, Mohr, Tübingen, стр. 22-24, наведено према I. Pađen, *op. cit.*, стр. 139.

⁷⁹ Ипак, законодавац је у Великој Британији посредно признао функцију политичким странкама посебним законом од 1937. године обавезом државе да плаћа вођу опозиције (*Ministers of Crown Act*). Dick R.L. Leonard, *Paying for Party Politics, separat. Political and Economic Planning*, zbornik, London, 1975, стр. 2, наведено према M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 46.

⁸⁰ M. Diverže, *op. cit.*, стр. 90.

⁸¹ P. Лукић, *op. cit.*, стр. 23, 190.

странака. Треће, дешава се да у оквиру њега и страначке присталице пружају отпор.⁸²

Најбитније за правилно схватање односа посланичког мандата и политичких странака је чињеница да је јасно да политичке странке нису државни органи. Наравно, уколико се не ради о страначкој, једнопартијској држави,⁸³ када су странка и држава толико помешане, да чине једно. Мада, и тада се оне не могу у потпуности изједначити и поистоветити. Видели смо да се њима може поверити вршење одређених јавних овлашћења или да се могу и сматрати удружењима која се налазе негде између јавног и приватног права. Чини се да је то максимум, али оне ни тада нису државни органи. Оне нису у државном организму и правно гледано налазе се испод, а не наспрам или изнад државе. Уосталом, државе често својим функционерима и службеницима намећу забрану учлањења у политичке странке. Имајући то у виду, оне не смеју да угрожавају државни поредак, а део државног поретка је норма о посланичком мандату. Управо се нормом о слободном посланичком мандату на најефикаснији начин штите интереси и државног поретка и политичких странака, а она управо показује разлику између странака и државе. Након што смо решили питање правне природе, јасно, када се гледају одредбе о посланичком мандату, као следеће неопходно питање је оно које се тиче парламентарних група и њихове правне природе, као еманације политичких странака у оквиру парламента.

5. БИТИСАЊЕ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА У ОКВИРУ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА

5.1. ОДРЕЂИВАЊЕ ПОЈМА ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА

У данашње време је нужно да се парламент дели на различите представничке групе, које заступају конкретну политичку опцију у оквиру парламента. Битисање политичких странака у оквиру

⁸² Видети, *Ibidem*, стр. 195-196.

⁸³ С. Борђевић, „Уставно решење посланичког мандата у Србији”, *Гласник права*, год. 1, 1/2010, стр. 38.

представничких система, те њихов уставни положај и фактички утицај су условили овакву појаву. Преко парламентарних група, политичке странке улазе у парламентарну „арену“ и на тај начин оне преко чланова парламентарне групе „врше“ законодавну функцију државне власти. Принцип функционисања је јасан. Прво, бирачи успостављају везу поверења са политичким странкама, односно повезују се са политичким програмом и идеологијом конкретне политичке странке. Затим, овај однос поверења спроводи парламентарна група у оквиру парламента.⁸⁴

Делује нам се да је овакав развој био нужан. Након спроведених избора, када се парламент конституише, потребно је да се спроводи одређени програм који је задобио подршку бирача на изборима. Такође, и опозицији је од користи да делује организовано. У оба случаја, практични разлози нагоне посланике истих или сличних политичких уверења да се у оквиру парламента уједине. То је моменат када своју улогу преузимају организоване парламентарне групе, које тај посао завршавају. Парламентарне групе расуто вољу у оквиру парламента поново „прикупљају“ у циљу њеног спровођења. У основи оне раде на стварању везе између општег бирачког права, странака и парламента.⁸⁵ Поред тога, парламентарне групе би требало да успостављају стабилне односе између парламентарне већине и мањине, да оспособљавају владу за предвидиво, а опозицију за алтернативно деловање.⁸⁶ Кратко речено, оне у оквиру парламента чине механизме представничких демократија делатним. Имајући све то у виду, у Француској се са правом тврди и да су парламентарне групе „неопходан агент парламентарног живота.”⁸⁷

Политичке странке уносе ред у изванпарламентарни политички живот, убацујући га у предвидљивије токове, „сакупљајући“ расуто општу вољу. Такав је и посао

⁸⁴ J. Cano Bueso, „Grupos parlamentarios y representación política“, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001, стр. 65.

⁸⁵ K. Heidar, R. Koole, „Approaches to the study of parliamentary party groups“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York 2000., стр. 1.

⁸⁶ Видети, М. Kasarović, *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003., стр. 86.

⁸⁷ М.-R. Kheitmi, *Les partis politiques et le droit positif français*, LGDJ, 1964, стр. 258, наведено према, Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 137, фн. 2.

парламентарних група, само што га оне врше у оквиру парламента. У односу на политичке странке су им различита поља деловања, али се њихов циљ поклапа са циљем политичких странака, а то је омогућавање функционисања политичких процеса у оквиру представничких демократија. То би без њиховог делања у савременим плуралистичким друштвима са испреплетаним интересима различитих друштвених група, било немогуће. Уколико бисмо морали да се одредимо за њихову најважнију функцију, онда би то била њихова способност да се у њима и кроз њих одлуке спољашње страначке организације у којима су садржани страначки интереси и вредности претварају у политичке одлуке.⁸⁸ Благодарећи томе, политичка веза између политичке странке и парламентарне групе је неспорна, те су парламентарна група, односно њено вођство, постали преносник воље политичке странке у парламенту.⁸⁹

Упоредно гледано, парламентарне групе се означавају различито у литератури, али и у позитивном праву. Тако је уобичајено да се оне називају парламентарном странком, која постоји насупротив изванпарламентарној страначкој организацији. Примера ради, у Немачкој, Белгији и Холандији оне се називају фракцијама, док је у Великој Британији за њих одомаћен назив парламентарне партије, партијске групе у Шведској, а парламентарни клубови у Аустрији или, пак, клубови заступника у Хрватској. Без обзира на то што парламентарне групе имају другачије називе у различитим државама тиме се не „замагљује“ суштина, јер се сви наведене називи користе како би се означила иста појава.⁹⁰

Делује да управо овакви различити називи, којима се парламентарне групе означавају у различитим земљама откривају и њихову сложену природу. Поједини називи, као што су парламентарна странка, партијска група нам указују на везу коју

⁸⁸ Видети, М. Касаровић, *op. cit.*, стр. 86; И. Пејић, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000, стр. 26.

⁸⁹ S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milano 1974, стр. 156-158, наведено према F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 43, фн. 77.

⁹⁰ Видети, М. Касаровић, *op. cit.*, стр. 86; И. Пејић, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000, стр. 26.

оне имају са политичким странкама. Опет, очито је и да оне немају везу само са политичким странкама, него и са парламентом, јер пре свега у делају у оквиру парламента. Стога, оне се означавају и као парламентарни клубови у Аустрији или парламентарне групе у Србији. Хрватски назив, клубови заступника, нам указује да се у суштини ради о удруживању посланика у оквиру парламента.

Парламентарне групе се у теорији одређују на мање-више сличан начин и њихово дефинисање не представља неки сложенији проблем, слично као и када је реч о политичким странкама. Француска правна теорија под парламентарним групама подразумева окупљања парламентарца који имају исто политичко мишљење, тако да оне образују приближно представљање странака на парламентарном плану.⁹¹ Уколико ову дефиницију рашчланимо, видећемо да она у себи обухвата два битна елемента парламентарних група. Прва је она одлика парламентарне групе као окупљања парламентарца истих или сличних политичких назора. Друга је она која нам указује и да се оваквим окупљањем заправо врши приближно представљање њихових изванпарламентарних организација, односно политичких странака у оквиру парламента.

У Немачкој литератури можемо да пронађемо дефиницију која фракцију, односно парламентарну групу посматра као добровољно удружење чланова парламента који припадају истој странци у циљу претходног разматрања и заузимања ставова у погледу састава органа и планова рада парламента, учествовању у доношењу парламентарних одлука, као и посредном утицају на политику владе.⁹² Оваква дефиниција акценат ставља на функције које имају парламентарне групе. Наравно, постоје и сажетије дефиниције, те се тако каже да парламентарне групе представљају интерни везивни механизам за претварање мандата додељеног представницима од стране њихових бирача у јавну политику.⁹³ У нашој литератури се може пронаћи становиште према којем су парламентарне групе, заправо, „главна уставом потврђена

⁹¹ D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Pravni fakultet Niš, Centar za publikacije, Niš, 1999, стр. 182.

⁹² *Staat und Politik*, изд. E. Fraenkel, K.D. Bracher, Frankfurt am Main, Hamburg, 1971, стр. 97, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 85, фн. 211.

⁹³ K. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 22.

репрезентација, преко које легитимно политичке странке учествују у вршењу државне власти.”⁹⁴ Последњом дефиницијом се истичу две важне чињенице. Прво, парламентарне групе су регулисане правом. Друго, наглашавање чињенице да политичка странка управо преко њих утиче на вршење власти и на спровођење своје политике. Дакле, у теорији је скоро постигнута једногласност о њиховом значају, улози и појму. Питање које се све чешће поставља се тиче утицаја парламентарних група на правни положај посланика, а самим тим и на његово деловање у парламенту. Како би се на њега одговорило, неопходно је утврдити, као и код политичких странака, каква је њихова правна природа, те како се њихово деловање уклапа са правном природом посланичког мандата.

5.2. ОДРЕЂИВАЊЕ ПРАВНЕ ПРИРОДЕ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА

Посланици своја индивидуална права и дужности уданашње време *de facto* више и не остварују изван или мимо парламентарне групе. У литератури се зато понекад истиче да су парламентарне групе самостални репрезентативни органи. Разлика се прави само у погледу обима репрезентације. Са једне стране, парламент испуњава захтеве опште репрезентације, као представничко тело свих грађана. Са друге стране, посланичка група се посматра као специјална репрезентација политички организованих грађана са властитом легитимацијом. У тој својој целокупности, они одговарају народном представништву у целини, односно израженој политичкој вољи народа на изборима.⁹⁵

У нашој литератури постоји схватање према којем приликом утврђивања правне природе парламентарне групе у основи ваља да се пође од тога да је она удружење чланова парламента које као такво најчешће произлази из самих избора. Истовремено би и ваљало имати у виду да је чланство у парламентарној групи

⁹⁴ И. Пејић, (2001), *op. cit.*, стр. 490.

⁹⁵ Н. Borchert, „Die Fraktion“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102. Band, Heft 2, 1977, стр. 224-228, наведено према И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 121, фн. 312, 313.

нераскидиво везано са чланством у политичкој странци. Стога, би репрезентативна функција парламентарне групе требало да буде полазна тачка за одређивање њене правне природе.⁹⁶ Приликом одређивања њихове правне природе, проблем је и што одређене карактеристике парламентарне групе произлазе из персоналног преплитања између страначког вођства и парламентарне групе. Посматрано из тог угла делује као да оне имају карактер „персоналне уније”.⁹⁷ Дефинитивно, њихова основна карактеристика је њихова повезаност и са парламентом и са политичком странком. Међутим, веза са политичком странком се не испољава у сваком случају, јер се некада може десити и да веза са политичком странком престане и да парламентарну групу формирају независни посланици, а ради лакшег парламентарног рада.

Свакако је разумљиво да најчешћа истовремена повезаност парламентарних група и са парламентом и са политичким странкама условљава да у теорији не постоји сагласје око питања правне природе парламентарних група. Неопходно је тачно одредити природу тих веза, а како би се добила целовита слика. Међу ауторима влада несагласје. Са једне стране, поједини аутори парламентарну групу виде као орган парламента.⁹⁸ У ову групу спадају и становишта која у парламентарним групама истовремено виде и интерни орган парламента, али и парламентарну еманацiju политичких странака.⁹⁹ Са друге стране, постоје и размишљања која иду за тим да су парламентарне групе, заправо, само орган политичких странака и ништа више. Трећи, у парламентарним групама једноставно виде само начин удруживања и груписања

⁹⁶ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 185; Даље, исти аутор закључује да је фракција демократски легитимисана да при образовању државне воље делује у интересу партије. Тиме она добија сопствени уставноправни положај између партије којој се условно може да призна парцијални квалитет уставног органа и парламента као државног органа. У својој укупности партија је делатна само у претпарламентарном подручју, а учествовање у образовању државне воље у парламенту странка обезбеђује преко своје фракције., *Ibidem*.

⁹⁷ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 118-119; У покушају да се одреди њихова правна природа не сме да се заобиђе ни област парламентарног права, као ни улога и функције које парламентарне групе остварују са аспекта политичке везе, односно релације, групе-политичке партије-грађанин., *Ibidem*.

⁹⁸ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 143.

⁹⁹ Видети, M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 22.

посланика.¹⁰⁰ Четврто становиште парламентарне групе посматра као удружења приватног права са одређеним јавним овлашћењима, са којима оне делују у јавноправној сфери. Коначно, постоји и пето схватање, које је нарочито изражено у Немачкој и према којем су парламентарне групе установе уставног живота управо због тога што је њихова функција олакшавање рада парламента. Имајући то у виду оне се сматрају обичним средством олакшавања парламентарног рада. Слично је и становиште из наше литературе које их види као организационе облике који помажу функционисање парламента.¹⁰¹

Основни аргумент схватања према којем су парламентарне групе орган парламента је да су оне настале и развијале се заједно са парламентима, те да су регулисане парламентарним пословницима. Додатни аргумент у прилог оваквом разумевању њихове правне природе је да оне ни немају никакве правне односе ван парламента.¹⁰² Против оваквих становишта је у теорији истакнуто неколико, делује нам, оправданих аргумената. Суштина тих схватања је да се њима не спори да је парламент, свакако, функционално структуриран у групе, те да је јасно да оне нису споредне и маргиналне групације. Заправо, оне су душа представничких домова, исто као што су и политичке странке душа државе. Међутим, као што ни политичке странке нису самим тим државни органи, тако нису ни парламентарне групе парламентарни органи.¹⁰³

Такође, ни чињеница настанка и развијања парламентарних група заједно са парламентима није довољан аргумент да би се оне могле сматрати парламентарним органом. Исто тако неутемељено делује и тврдња да су парламентарне групе самим тим што су предвиђене парламентарним пословницима, постале органи парламента. Њихово правно регулисање у парламентарним

¹⁰⁰ Видети, А. L. Sanz Pérez, „La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios“, *Cortes: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001, стр. 335.

¹⁰¹ В. Петров, *op. cit.*, стр. 46.

¹⁰² А. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 337; Као потврда оваквом становишту служе и одлуке и одлуке Савезног уставног суда Немачке, који је нагласио да су оне „орган Бундестага“, као и одлуке од 1960. и 1962. године Апелационог суда у Риму., *Ibidem*.

¹⁰³ G. U. Rescigno, „Gruppi Parlamentari“, *Enciclopedia del Diritto*, XIX/1970, стр. 795, наведено према А. Ramirez, „Los grupos parlamentarios“, *Revista de Derecho Político*, 9/1981, стр. 59, фн. 102.

пословницима не може од њих да начини орган парламента. Уосталом, политичке странке су предвиђене у уставима, али оне тиме нису постале државни органи. Недостатак оваквог схватања је и тај што превиђа да парламентарне групе у свакодневном деловању имају широку аутономију и као такве имају бројне односе, без укључивања конкретног дома, било директно или индиректно. Поврх свега, правно гледано, када се погледа њихов материјални и формални смисао не можемо да кажемо да су акти групе истовремено и акти парламента.¹⁰⁴ Коначно, то значи и да парламентарне групе не изражавају вољу дома као његов орган. Оне имају своју специфичну организацију, која не одговара организацији органа у смислу јавног права, док је њихово деловање често обавијено и „велом“ тајновитости.¹⁰⁵

Друго размишљање иде за тим да поима парламентарне групе као органе политичких странака, односно оно их посматра као обичан орган у страначкој хијерархијској структури.¹⁰⁶ Јасно је да овакво резонување настаје и да се развија услед измењене улоге представничке демократије и пораста улоге политичких странака у њеним оквирима. У складу са њим бирачи се више не идентификују са појединачним послаником, већ са политичком странком.¹⁰⁷ Додаје се и да се савремени парламенти мењају, те да у оквиру њих појединачне посланике замењују групе. Осим неких изузетака, таква појава доводи до друштвене и политичке невидљивости посланика.¹⁰⁸ Практично, кандидате бирају скупштине организованих чланова политичке странке. Заправо, оне делегирају чланове за скупштине вишег ранга којих може да буде већи број све до општег „конгреса партије“.¹⁰⁹

¹⁰⁴ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 338-339.

¹⁰⁵ Видети, А. Torres del Moral, „Los grupos parlamentarios“, *Revista de Derecho Político*, 9/1981, стр. 58-59.

¹⁰⁶ Wildenmann, *Partei und Fraktion*, Meisenheim am Glan 1954, стр. 154 и даље, наведено према, М. Ramírez, *op. cit.*, стр. 23, фн. 20.

¹⁰⁷ Видети, А. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 340-341.

¹⁰⁸ С. Pauner Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, 78/2010, стр. 235.

¹⁰⁹ М. Вебер, *Привреда и друштво*, Том први, Београд, 1976., стр. 462.

У прилог оваквом схватању се истиче још један аргумент према којем интерна правила усвојена од стране групе, којима се прихвата дисциплина приликом гласања преовлађују у односу на парламентарно и уставно право који је забрањују,¹¹⁰ те да се у данашње време, управо и говори о страначком или партијском мандату, када жели да се укаже на ефекат који на парламент производи партитократија.¹¹¹ Оваква становишта су, чини нам се, оправдано оповргавана у литератури. Прво, основна манљивост оваквих схватања је њихов приступ који је управо у супротности са страначким статутима који, по правилу, парламентарним групама не додељују карактер страначког органа. На пример, у организационим схемама политичких странака парламентарне групе се уопште не спомињу.¹¹² Битно је и да се нагласи да се у упоредном праву не предвиђа да се група распушта уколико дође до распуштања релевантне политичке странке,¹¹³ што значи да парламентарне групе, дакако, нису само појавна форма странака у парламенту.¹¹⁴ Наравно, посебно је важна, једна од основних и веома основаних замерки оваквим схватањима, а то је управо забрана императивног мандата, односно забрана да чланови групе примају инструкције од стране политичких организација које су их кандидовале. Имајући у виду постојање овакве забране у већини савремених уставних система, тешко може да се одржи становиште да су парламентарне групе органи изборних субјеката (политичких странака),¹¹⁵ пошто се забрана императивног мандата не сме сматрати као празно правно правило, односно као *nuda ius* у оквиру савремених представничких демократија.¹¹⁶

¹¹⁰ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 143.

¹¹¹ P. García-Escudero Márquez, „El parlamentario individual en un parlamento de grupos: La participación en la función legislativa”, *Teoría y realidad Constitucional*, 28/2011, стр. 207.

¹¹² Видети, D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 185.

¹¹³ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 365.

¹¹⁴ P. Badura, „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern”, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, H-P. Schneider, W. Zeh, Walter de Gruyter (Hg.), Berlin, New York, 1989, стр. 505.

¹¹⁵ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 349.

¹¹⁶ S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milan 1963, стр. 163 и даље, наведено према A. L. Sanz Perez, *op. cit.*, стр. 343, фн. 34.

У вези са тим, додаћемо да бисмо уколико би се одржало становиште да су парламентарне групе органи политичких странака, дошли у правно апсурдну ситуацију да сви односи у државном органу као што је парламент заправо бивају уређени правним путем од стране удружења, као што је политичка странка. Кључно је да се парламентарна група разликује од странке по свом настанку и овлашћењима. Порекло групе је изборно и њу политичка странка не може да замени, да је распусти, нити да врши њена овлашћења. Однос између групе и политичке странке не може да угрози положај који група ужива на основу државног правног поретка.¹¹⁷ Поводом тога, истина је да парламентарне групе служе као какав „политички портпарол“ странака у парламенту, али су истовремено оне правно независне и различите од политичких странака.¹¹⁸ Правно гледано, парламентарне групе и политичке странке немају исто поље деловања. Без обзира на то, свакако не би требало да се занемари политичка веза која постоји између парламентарних група и политичких странака, која је узрокована изборима. Опет, са становишта права, јасно је и да ови политички односи, без обзира на њихову важност, не узрокују правну зависност до тачке која би поништила правни положај посланика.¹¹⁹

Додали бисмо, да ови односи не узрокују правну зависност до тачке која би укинула правни положај целог парламента. Управо, прихватањем једног оваквог схватања, дошло би се у ситуацију да се парламент, а кроз њега и држава „потчине“ политичким странкама. У суштини овакво гледиште је претерано, јер истиче потчињеност парламентарне групе политичким странкама. Уосталом, упоредно гледано ови односи нису тако једнозначни. У неким земљама, као што је то САД,¹²⁰ парламентарне групе не трпе толико јак утицај политичких странака и политичке странке

¹¹⁷ Видети, А. Torres del Moral, *op. cit.*, стр. 59-60.

¹¹⁸ М. Ramírez, *op. cit.*, стр. 13.

¹¹⁹ А. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 343; У појединим пословницима, као што је случај у немачком Бундестагу, се ствара и извесна веза између групе и посланика, захтевом да чланови групе припадају истој партији., *Ibidem*.

¹²⁰ Видети, М. Kasarović, *op. cit.*, стр. 87; Постоје и другачија схватања. На пример, Морис Диверже утврђује три могућа односа. М. Ramírez, *op. cit.*, стр. 13; И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 84-88.

не могу фактички да их себи „потчине“. Дакле, однос између парламентарних група и политичких странака није једнозначан, а често је и тешко сагледати све аспекте тог односа. На терену права, јасно је и да поред свих тих сложених односа, правни поредак разликује парламентарне групе и политичке странке, пружајући парламентарним групама аутономију приликом њиховог функционисања.

Ваљало би да се примети како се практично правна природа слободног посланичког мандата сваког посланика транспонује на правну природу, односно на правни положај читаве парламентарне групе. Мандат посланика је правно гледано слободан и као логична последица тога је постојање правне слободе читаве парламентарне групе и то не само у односу на политичку странку. Другачије решење би било и правно немогуће. Уколико би се створио правни однос између парламентарних група и политичких странака, то би се аутоматски одразило и на правну природу посланичког мандата. Због тога овај однос мора да остане политичке природе. Лепо примећује Ирена Пејић када тврди да „парламентарна група заиста представља једну форму партијско-политичке репрезентације у народном представништву, која политичке импулсе из претходне фазе, односно избора и политичке сфере претаче у сферу образовања државне воље. Узајамни утицај у персоналном и функционалном смислу постоји и све је више видљив и отворен. Међутим, парламентарне групе нису партијски инструмент, јер располажу неопходном слободом поступања у односу према представљеном, у овом случају према респективној политичкој партији.”¹²¹

Парламентарне групе се у делу теорије сматрају и удружењима приватног права са инвестигуром на јавним функцијама. Према овом схватању, оне су пре свега политичка удружења, која су повезана са политичким странкама и која

¹²¹ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 119; У политичком смислу, интерес парламентарне групе као целине је скоро па исти као интерес политичке партије. Оне имају интерес да олакшају политичко одлучивање, односно да олакшају доношење одлука у складу са партијским програмом. Дакле, све време се провлачи та политичка веза. Утицај политичких партија је јасан и постојан у парламенту и партије посредством избора остварују утицај преко „својих” посланика. На тај начин воља партије прераста преко носилаца ове јавне функције у највише државне акте, *Ibidem*, стр. 84.

као таква уживају слободу и аутономију карактеристичну за приватно право, али уставом имају инвеституру ка јавним функцијама. Основна мана оваквим становиштима је та што занемарују чињеницу да се парламентарне групе не конституишу увек слободно, а пример за то су *Grupo mixto* у Шпанији.¹²² У том случају не постоји добровољност удруживања, јер слобода удруживања није само слобода да се буде члан неког удружења, већ и слобода да се не буде члан неког удружења, а тога нема у овом случају.¹²³

Питањем правне природе парламентарних група се није бавила само теорија, већ и пракса. На пример, у Немачкој се питањем њихове правне природе бавио и тамошњи Савезни уставни суд. Уставни суд их је означио као „неопходне установе уставног живота“, додељујући им само задатке у олакшавању техничког тока образовања мишљења и одлучивања у парламенту. Немачки Уставни суд у њима види техничко парламентарно средство помоћног карактера, што је у извесном смислу у супротности генералном додељивању фракцијама „установе уставног живота“.¹²⁴

Делује да је најисправније рећи да „упркос несумњивој вези партије и парламентарне групе, њен правни карактер долази до изражаја. Парламентарна група је посебан организациони део парламента, састављен од чланова парламента. Чланство парламентарне групе, као и свих парламентарних посланика, потиче из акта номинације оствареног у изборном поступку уз одговарајуће посредовање политичких партија. Са друге стране, они су уставним декларисањем слободног мандата независни у обављању ове јавне функције. Формално, они се актом избора одвајају од неопходног посредника-политичке партије и постају самостални носиоци посланичке функције, односно парламентарног мандата.“¹²⁵ Даље, Ирена Пејић закључује да „парламентарна група није уставом одређена као самостални

¹²² Видети, А. Torres del Moral, *op. cit.*, стр. 65.

¹²³ А. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 358.

¹²⁴ Н. Borchert, „Die Fraktion“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102. Band, Heft 2, 1977, стр. 228, наведено према D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 185, фн. 12.

¹²⁵ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 120.

уставни или државни орган. С обзиром на њене функције и структурна обележја која извиру из парламентарног права, оне се могу одредити као посебне установе уставног права, као правни субјект *sui generis*. То што су нека њена својства везана и за статус и право политичких партија није довољно да њих оквалификујемо као страначке органе или инструмент странке у парламенту. Наиме и сам парламент у савременој представничкој демократији остварује форму оптималног политичког поравнања, али тиме није изгубио обележје самосталног врховног органа у систему организације државне власти.¹²⁶

Овакво становиште Ирене Пејић нам се чини исправним. Тачно је да су парламентарне групе део државног органа, парламента. Оне су неопходне за уставни живот, јер као стални делови парламента олакшавају процес доношења одлука и самим тим и рад парламента.¹²⁷ Но, видели смо и да оне нису само орган парламента. Њихов правни положај и њихова овлашћења проистичу из парламентарног и уставног права. Њима се уставним поретком као правном субјекту *sui generis* гарантује одређена улога. Парламентарне групе не консумирају потпуно парламентарну делатност, односно парламент није само прост збир парламентарних група. Односно, у парламенту поред парламентарних група које су састављене од посланика истог или сличног политичког мишљења можемо да пронађемо и парламентарне групе састављене од тзв. независних посланика. Често се дешава да у парламентима своју функцију врше и посланици који не припадају ниједној парламентарној групи.

¹²⁶ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 122; Каже се да је преко својих чланова, као носилаца јавне службе, парламентарна група повезана и са државним органима у систему организације власти., Упор. W. Henke, *Das Recht der politischen Parteien, Göttingen*, 1964, стр. 110-111, Н. Borchert, „Die Fraktion“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102. Band, Heft 2, 1977, стр. 222-223, оба дела наведена према И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 121, фн. 310; Такође, нека друга структурна обележја указују на самостални карактер парламентарне групе и упоредна анализа уставних, а нарочито пословничких правила о парламентарној делатности и поступку, показује да се посебно респектује нумеричка снага парламентарне групе у представничком телу приликом доношења одређених парламентарних одлука. Узајамност у статусном смислу члана парламентарне групе и седишта у овим парламентарним телима, такође потврђује ову значајну везу., *Ibidem*, стр. 121.

¹²⁷ P. Badura, *op. cit.*, стр. 504-505.

Места у којима политичке странке и парламентарне групе обављају своје делатности су правно гледано различита и то утиче да се између њих створи и фактичка и правна дистинкција. Политичке странке обављају своју делатност изван парламента, док парламентарне групе своју делатност обављају у парламенту. Улога политичких странака се практично исцрпљује учествовањем на изборима. Након тога, посланици постају чланови парламента вршећи јавну функцију и формирају одговарајуће посланичке групе. Правно гледано, читав парламентарни процес се одвија у оквиру парламента, односно у оквиру формираних парламентарних група. Другим речима, политичке странке имају социополитичку улогу, а ту улогу у оквиру парламента врше посланичке групе. Оне врше унутра улогу коју политичке странке врше споља и тако функционише читав систем.¹²⁸

Правно гледано, слично као и посланик, парламентарна група је слободна да као организациони део државног органа делује слободно у оквиру парламента. Посланик своју функцију остварује у оквиру парламента, конкретније унутар одређене парламентарне групе. Поједина права посланика су везана за чланство у парламентарној групи. Дакле, посланик остварује свој посланички мандат у оквиру парламента, али пре свега у оквиру своје посланичке групе. Између посланика и његове парламентарне групе не постоје само правни односи, већ и политички. Ти односи чине ову везу још сложенијом. Управо та сложеност чини питање правне природе посланичког мандата веома занимљивим. Дакле, веза између политичких странака и парламентарних група је политичког карактера и може да се испољава на различите начине, а све у зависности од конкретних односа између политичке партије и посланичке групе. Разуме се, негде ће превладати утицај групе, а на другом месту утицај политичке странке. Ти односи су политичког карактера и за правни поредак су често „неухватљиви“. Правни поредак и не би требало да иде за тим да потпуним регулисањем те односе у потпуности „захвати“. То би и било немогуће. У суштини, требало би само да се јасно одреде границе, односно поља деловања свих политичких актера у том процесу.

¹²⁸ А. Torres del Moral, *op. cit.*, стр. 61.

6. УТИЦАЈИ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА НА СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ¹²⁹

Белодано је да је у политичком животу савремених држава све мање битан однос између бирача и посланика, док практично једино однос између бирача и политичке странке има политичку важност.¹³⁰ Потоње имају свој основни циљ, а то је борба за долазак и останак на власти и остварују га углавном у парламенту. Оне су у практично свим парламентарним системима, заправо, стварни центри политичке моћи и одлучивања.¹³¹ У време страначке „владавине“ оваква промена је и очекивана. Практично гледано, политичке странке на изборима кандидују свој политички програм и идеологију и овакво деловање у парламенту, а након одржаних избора им је неопходно да би након избора могли да их спроводе. Ово је тзв. теорија мандата произашла из праксе вестминстерског типа страначке владавине. Она значи да странка која победи на изборима добија мандат од бирача да спроводи свој програм који је на изборима предложен. Бирачи ће на наредним изборима оцењивати да ли је конкретна политичка странка испунила дата обећања.¹³² Због тога је и политичким странкама свакако насушно и што сложније, кохерентније деловање у парламенту.

Појавом политичких странака, те благодарећи описаном развоју изменио се и сам карактер парламентарних група у том смислу да је интерна структура повезана са њима постала ригиднија и више хијерархизована, него што је то био случај у ранијим клубовима посланика из деветнаестог века.¹³³ У вези са тим, Вебер је описујући стање у британском парламенту записао:

¹²⁹ О овој теми видети слично, М. Станић, „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат“, *Српска политичка мисао*, 4/2016.

¹³⁰ М. Sobolewski, *op. cit.*, стр. 98-99.

¹³¹ З. Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Београд, 2008, стр. 71.

¹³² К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 9.

¹³³ *Ibidem*, стр. 4; Такође, у клубовима из деветнаестог века је слободан мандат вршен тако да је постојало одсуство било какве гласачке дисциплине. Чланови парламента су се сусретали, често на неформалној основи, како би размењивали мишљења и спонтано су долазили до консензуса. Ипак, ваља бити опрезан и не би

„Чланови енглеског парламента данас, изузимајући неколико чланова кабинета (и неколико својеглавих особа), нормално нису ништа друго него добро дисциплинована гласачка марва. Члан парламента мора само да гласа и да не изда своју партију”.¹³⁴ У овој земљи таква пракса није новијег датума и постоји још од зачетака модерних политичких странака. Посланици су и тада били бирани у Доњи дом као представници својих партија, те су уопштено гледано били веома везани за програм своје политичке странке.¹³⁵ Овакви описи могу послужити да се прикажу односи и у оквиру парламената у другим земљама. У складу са тим, а не ограничавајући се само на британски парламент, Острогорски је о томе својевремено писао: „Дискусија у парламенту само је формалност, све се унапред одлучује у партијском одбору. Посланик убудуће седи у скупштини мање за овај или онај округ колико за ову или ону партију и то под непосредном управом партијских вођа и одбора.”¹³⁶

Поставља се питање да ли и колико овакав развој представничких демократија утиче на правну природу посланичког мандата? Оно је неизоставно приликом сваког промишљања о правној природи посланичког мандата у савременим представничким демократијама. Описане појаве нису последица само фактичког односа снага између посланика и политичких странака, односно парламентарних група. Такав однос се све више „утемељује“ и правним нормама, па норме испод устава које регулишу процес репрезентације постепено су се мењале и прилагођавале динамици политичких странака.¹³⁷ Дакле, гледано

смели да се извлаче закључци да свака парламентарна група нужно има ригидну, хијерархизовану структуру са појавом политичких странака. *Ibidem*, стр. 10.

¹³⁴ Макс Вебер, (19766), *op. cit.*, стр. 466.

¹³⁵ P. F. Whiteley, P. Seyd, „Discipline in the British Conservative Party: The Attitudes of Party Activists toward the Role of Their Members of Parliament“, *Party Discipline and Parliamentary Government*, S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Katz (eds.), The Ohio State University Press, 1999, стр. 53.

¹³⁶ „Најинтелигентнијима и најобдаренијима припада част да буду партијски гладијатори. Остали су проста машина за гласање. Храброст имати своје мишљење постаје за посланика слабост, а потчињеност навика духа”, М. Острогорски, *op. cit.*, стр. 42, 55, 59.

¹³⁷ F. Saamaño Domínguez, *op. cit.*, стр. 129.

упоредноправно, долази до нормативног „ширења“ овакве улоге политичких странака у политичком процесу.¹³⁸

Имајући у виду наведено, а услед постојања истинске дисциплине која је установљена од стране парламентарних група и која је супротна принципу о слободном посланичком мандату се долази до својеврсног парадокса. У уставима се понављају формулације о слободном посланичком мандату. Поред тих норми, опет, са друге стране, делује да одредбе уставног, законског и пословничког карактера које се тичу политичких странака, као и фактичко стање не одговарају у потпуности прокламованим уставним нормама о слободном мандату. Другачије казано, делује као да се парламентарни правни поредак у својој реалности намеће уставном поретку, који је дужан да га прихвати,¹³⁹ без обзира на јасну уставну норму о слободном посланичком мандату.

Наравно, овакви односи нису остали непримећени у теорији, па поједини аутори иду корак даље, те тврде да норма о слободном мандату стоји у несагласју са стварношћу императивног мандата. Према њиховом резонувању, развој политичких странака је условио промену положаја посланика и норма о слободном мандату је супротна уставној збиљи. Парламентарци више нису представници свих грађана, пошто су, пре свега, везани за политичке странке. С обзиром на то, они постављају питање, како помирити императивни мандат као инструмент прошлости са уставном стварношћу?¹⁴⁰ Решења су различита. На пример, Фриц Морштајн Маркс, посматра императивни мандат као „здрав развој права“, док слободан мандат представља „фосилни реквизит из уставне историје каменог доба“.¹⁴¹ Постоје и аутори који сматрају да се одредбе о слободном посланичком мандату могу искључити, а у правном поретку се ништа не би променило и остало би исто фактичко стање.¹⁴² Но,

¹³⁸ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 281.

¹³⁹ O. Beaud, „Ordre constitutionnel et ordre parlementaire“, *Droits*, 33/2001, стр. 95, наведено према, Y. Poimeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 143-144, фн. 1.

¹⁴⁰ Вид., C. Müller, *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, 1966, стр. 28-29.

¹⁴¹ Вид., *Ibidem*, *op. cit.*, стр. 29.

¹⁴² H. Boll, *Partienstaat und freies Abgeordnetenmandat*, Diss. Masch., Kiel, 1952, стр. 33, наведено према С. Чиплић, *op. cit.*, стр. 262.

морали бисмо да се запитамо да ли је заиста тако и због чега слободан посланички мандат опстаје и у оваквим околностима?

Чини нам се и мишљења смо да, ипак, слободан посланички мандат није никакав „остатак прошлости“ или обичан „уставни декор“, који припада „уставној историји каменог доба“. Уколико на проблем гледамо једнострано, делује да, заиста, од посланичке слободе није остало ништа, односно да је одредба о слободном посланичком мандату правно правило које се не примењује. Доиста, на први поглед, изгледа да су политичке странке, односно парламентарне групе потпуно конзумирале могућност посланика да дела. Ипак, и поред таквог фактицитета, сматрамо и да је истовремено потребан унеколико другачији приступ, односно различит поглед ка овом проблему, који би ову дилему осветлио на потпуно другачији начин. Такав приступ је могућ уз предузимање неколико претходних корака. Прво, неопходно је да се одреди шта је то слободан посланички мандат, а затим видети на који се начин постиже неопходно јединство у оквиру парламентарних група и да ли постизање јединственог одлучивања мења уставом установљену правну природу посланичког мандата. У вези са тим, биће потребно и да се одреди где су правне границе приликом „дисциплиновања“ посланика. Мислимо да ће тек након тога бити могуће казати да ли слободан посланички мандат припада историји или не.

Дакле, питање је, шта конкретно значи тврдња да је мандат посланика слободан? Односно, који и какав степен слободе подразумева слободни посланички мандат? Најпрецизније би било да се каже да се ради о правно слободном или правно невезаном посланичком мандату. Ту би ваљало нагласити да је у савременим представничким демократијама, заправо, опстао правно слободан мандат, а не апсолутно слободан мандат, према којем је посланик појединац који у парламенту води некакву своју политику. Забрана императивног мандата не значи апсолутну независност представника. Такав посланик би могао да се замисли у оним временима након Француске револуције док још није дошло до ширења бирачког права. Но, више није тако.¹⁴³ У

¹⁴³ J. A. Portero Molina, „Sobre la representación política“, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10/1991, стр. 115.

данашње време, он своје деловање мора да координира са другим посланицима, али уз слободан мандат, који је правна гаранција његовог положаја.

Стога, забрана императивног мандата значи апсолутну правну независност представника. Са становишта права, посланику се не могу давати правно обавезујућа упутства, нити он може бити опозван. Практично, у највише „земаља које имају представнички устав, закон и обичај овлашћују члана парламента да гласа онако као што мисли да је право, па ма колико се његово мишљење разликовало од мишљења његових бирача.“¹⁴⁴ Нико не може ни да утиче на његову вољу у том смислу да тај утицај постане правно релевантан, што значи да је дошло до њене манљивости. Дакле, ради се о правно обавезним упутствима и правно релевантним утицајима. То је оно „правно језгро“ слободног посланичког мандата које се не сме повредити и које увек мора да остане „непробојно“, уколико желимо да говоримо о слободном мандату. С друге стране, политичке странке и парламентарне групе у парламенту имају средства утицаја на посланике, која нису занемарљива, али та средства морају да буду политичке природе и не смеју нарушавати „језгро“ слободног посланичког мандата. Најкраће могуће, у парламенту имамо често политички зависног посланика, који је увек правно независан.

6.1. ПОТРЕБА ЈЕДИНСТВА У ОКВИРУ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА И ДИСЦИПЛИНА У ОКВИРУ ЊИХ

Политички гледано, посланик постаје зависан од своје политичке странке, јер своје ставове изражава у затвореној и јединственој форми посланичке групе у оквиру парламента.¹⁴⁵ Без обзира на правни и фактички положај посланика и парламента у целости, ово је и нужно, пошто јединство политичких странака, односно парламентарних група, заправо, чини могућим спровођење одређене политике. У вези са тим, Блондел и наводи

¹⁴⁴ Ц. Стјуарт Мил, *О представничкој влади*, Београд, 1876, стр. 196.

¹⁴⁵ И. Пејић, „Основне вредности у систему владавине права-на примеру народног представништва”, *Теме*, 4/2013, стр. 1576.

да је јединство један од четири елемента идеалне политичке странке, док Езбудун тврди да што је у странци јединство јаче то је израженија и њена улога у креирању политике.¹⁴⁶

Како би своје функције и могле да ваљано остваре, политичким странкама су у исто време на располагању, а имајући у виду њихов утицај, разна средства за постизање јединственог деловања у парламенту. Најважнија су она средства којима се постиже страначка,¹⁴⁷ односно фракцијска дисциплина. Видели смо да је фракција немачки израз за парламентарне групе. Управо је појам фракцијске дисциплине преузет из немачке доктрине, поставши део парламентарне стварности, пошто је потпуно у духу савремених представничких система.¹⁴⁸ Под њом се подразумева прихватање групних ставова од стране посланика на основу казни једног или више лидера групе.¹⁴⁹ Другачије казано, она постоји онда када се страначко јединство изнуђује како мерама вођства парламентарне групе или страначке егзекутиве тако и разним институционалним аранжманима који доводе до тога да посланик мора следити страначко јединство.¹⁵⁰

Постизање фракцијске дисциплине је једна од основних функција политичких странака. Она се најпре, „своди да се изабрани представник заштити од себе самог, тј. од искушења да попусти под притиском различитих интересних група и да сачува програм који је био излаган на изборима од напада који на њега чине појединачни интереси. Са своје стране, странка мора бити довољно добро уређена да успостави дисциплину и поштовање

¹⁴⁶ J. Blondel, *Political Parties*, London, 1978, стр. 138; E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, стр. 303, оба наведена према, K. Janda, T. Colman, „Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties”, *Political studies*, Political studies Association, 3/1998, стр. 617-618, фн. 33.

¹⁴⁷ D. Prodanović, *op. cit.*, стр. 85, фн 210.

¹⁴⁸ И. Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 40-41/2001, стр. 111.

¹⁴⁹ E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, наведено према L. Linek, P. Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Akademie věd České republiky, Sociologický ústav, Prag, 2002, стр. 48.

¹⁵⁰ L. Linek, P. Rakušanová, *op. cit.*, стр. 48-49; М. Пејковић, „Квантитативна анализа парламентарних група”, *Српска политичка мисао*, 2/2012, стр. 237.

положаја представника. У сваком случају, странка, у различитом степену, остаје савест и основ страначке дисциплине изабраних народних представника”.¹⁵¹ Сартори констатује да идеја страначке дисциплине, заправо и није популаран идеал, али и да влада не може да спроводи свој програм без ње.¹⁵² Другим речима, од чланова неке политичке странке се очекује да изнесу њен политички програм у оквиру парламента. Могућност изношења страначког програма је нарочито битна када је реч о гласању у парламенту у којем би странка требало да гласа јединствено.¹⁵³

Проблем је управо у томе да се услед несумњиве важности политичких странака у теорији често пренаглашава однос између политичке странке и посланика. Заправо, наглашава се један део тог односа, а то је постојање потчињености посланика, којима се свуда намењују „окови“ и дисциплина. Међутим, супротно томе, у демократским системима би требало да се фракцијска дисциплина користи ретко. Кад страначко руководство често користи фракцијску дисциплину, чланови политичке странке, а што је најопасније и посланици, постају „марионете“. Тада је нарочито присутна опасност да парламентарни избори буду само покриће за плебисцитарни избор вође.¹⁵⁴ Другим речима, са фракцијском дисциплином, односно принудом не би требало да се претерује. Наиме, „фракцијском дисциплином се битно

¹⁵¹ Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 251; Према професору Марковићу улога политичких странака је тројака: да утврде и излуче општу вољу, да одаберу будуће представнике и дисциплинују изабране, да васпитавају и обавештавају бираче., *Ibidem*, стр. 249.

¹⁵² Ђ. Sartori, *Uparedni ustavni inženjering*, Beograd, 2003, стр. 215.

¹⁵³ К. Janda, Т. Colman, *op. cit.*, стр. 617.

¹⁵⁴ Н. Apel, *Der deutsche parlamentarismus*, München, 1969, стр. 142-144, нав. према, И. Пејић, (20016), *op. cit.*, стр. 115, фн. 22. Одредбе парламентарних пословника свакако утичу на постизање одређеног баланса између посланика који је слободан представник са слободним мандатом и парламентарних група које, у политичком смислу, имају мандат од бирача. Правило је јасно, што се више права даје парламентарним групама, то су већи подстицаји за постојање фракцијске дисциплине. Такође, парламентарна правила могу да буду и од великог утицаја када је реч о односу посланика и ванпарламентарне политичке организације, односно политичке странке. На пример, британски парламент има право да казни политичку странку која инструкује чланове парламента како да гласају. Слободан мандат спречава било какве инструкције споља, али мора да се констатује да је изузетно тешко да се повуче разлика у пракси између наредби и савета. У истом смислу и државне субвенције могу да имају сличан ефекат. К. Heidar, R. Koole, „Approaches to the study of parliamentary party groups“, стр. 18.

релативизују акционе могућности посланика. Он је приморан да координира своје деловање у парламенту са осталим члановима парламентарне групе. Уколико то не учини, он ризикује да се према њему примене средства фракцијске принуде.¹⁵⁵

Истина је негде на средини и посланик није и не може да буде потпуно политички слободан, као што није и не може да буде потпуно политички потчињен. Заправо је најважније да се пронађе равнотежа између функционалности и гарантованог положаја парламентарца.¹⁵⁶ Поред фракцијске дисциплине, упорно кроз слободан мандат опстаје правна слобода посланика и она, свакако, није занемарљива у савременим представничким системима. У наше доба, неопходно је да се тражи тумачење тих односа које ће помирити уставне норме о забрани императивног мандата са нормама које гарантују одговарајући положај политичким странкама.¹⁵⁷ У теорији се често занемарује да посланици најчешће поступају у складу са својим уверењима, која су таква да су у складу са страначком политиком, односно са жељама парламентарне групе. То је неопходност у савременој представничкој демократији, а чак и када дође до примене фракцијске принуде, она ни тада не може да буде неограничена. Напротив, она је у демократским системима увек ограничена, а најважније средство ограничења је слободан посланички мандат. Уколико се проблем посматра на тај начин, већ се на први поглед види да посланик није у тако фаталним „оковима“, односно без било каквих могућности за деловање. Заправо, види се да је могуће пронаћи „идеалну формулу“ која може да мири две крајности деловања посланика. Оно његово деловање, као слободног представника грађана, као и оно, као изасланика конкретне политичке опције.

¹⁵⁵ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 202.

¹⁵⁶ C. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 246.

¹⁵⁷ F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 48.

6.2. НЕОПХОДНОСТ РАЗЛИКОВАЊА ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ФРАКЦИЈСКЕ КОХЕЗИЈЕ

Видели смо да се у оквиру парламентарне групе захтева јединство, како би могла да испуњава своје функције. Међутим, најважније је да се оно не постиже само средствима за постизање дисциплине,¹⁵⁸ те би због тога било корисно да се термини „јединство”, „кохезија” и „дисциплина”, ипак, употребљавају одвојено и поред тога што се често третирају као синоними.¹⁵⁹ Другачије казано, „постизање јединствене воље није увек и само последица строге страначке и фракцијске дисциплине. Природна је тежња да се такво јединство постигне претходним, исцрпним расправама у фракцијским и страначким вођствима, органима или међу чланством. Управо због тога баш вођства парламентарних група имају осим јаке моћи утицаја и велику одговорност као интегративни фактор у самој групи. Префињени начини моралног утицаја у циљу постизања начелно јединственог наступа, могу бити успешнији од других, допуштених или недопуштених мера притисака. Требало би, заправо, да унутар страначког деловања фракцијска дисциплина буде само пратећа појава, а њена средства само помоћна мера за постизање жељеног циља”.¹⁶⁰

У сваком случају, страначко јединство није, како се често верује, резултат искључиво притисака од стране страначког вођства, већ је и плод јасног вагања приоритета од стране посланика. Прво, најчешће се посланици слажу са одређеном одлуком њихове странке, односно групе у вези са неким питањем. Друго, они верују да имају боља политичка решења од њихових политичких противника. Треће, далеко је лакше за посланике када су на власти да подржавају одређену политику и да на власти остану, него да иду у опозицију. У суштини морају да постоје јаки разлози пре него што се чланови неке парламентарне групе окрену против своје политичке странке, напусте солидарност са својим партијским колегама и ризикују политички пораз.

¹⁵⁸ С. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 241.

¹⁵⁹ U. Sieberer, „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis”, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006, стр. 151.

¹⁶⁰ И. Пејић, (20016), *op. cit.*, стр. 114-115.

Страначка кохезија је правило у парламентарним системима и она је пре свега резултат рационалне и функционалне одлуке чланова парламента.¹⁶¹

Овакав приступ према којем се дисциплина и кохезија јасно разликују је широко прихваћен и у литератури.¹⁶² Навешћемо Хазана који примећује да дисциплина почиње тамо где кохезија „омане“. Он даље констатује да циљ о јединственом деловању посланика исте странке у парламенту може бити постигнут било путем кохезије, било путем дисциплине. Када кохезија ослаби, тада на сцену ступа дисциплина која ће одржавати потребан ниво јединства.¹⁶³ Тако, на пример, Линек и Ракушанова сматрају да кохезија постоји када је страначко јединство резултат ненаметнутог деловања парламентарне групе, односно чињенице да чланови парламентарне групе имају иста или слична размишљања поводом питања која искрсавају током вршења њихових посланичких функција. Они мисле да би појам страначке дисциплине требало да буде јасно раздвојен од појма страначке кохезије.¹⁶⁴ Према Езбудуну, страначко јединство може да буде резултат како страначке дисциплине тако и страначке кохезије, те он сматра да је дисциплина специјална подгрупа кохезије. По њему, кохезија је степен којим се мери колико посланици зарад циљева парламентарне групе делују на исти начин.¹⁶⁵ Постоји још

¹⁶¹ Видети, S. S. Schüttemeyer, *Parliamentary parties in the German Bundestag*, German issues 24, The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University, 2001, <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf>, 30.10.2019., стр. 6.

¹⁶² C. Nikolenyi, „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, *Centre for European Studies Briefing Paper Series*, Australian National University, бр. 6/2013, стр. 3. У литератури постоји раширено схватање да парламентарни систем власти продукује већи ниво кохезије него када је реч о председничком систему власти. Међутим, чак и у парламентарним системима може постојати одсуство кохезије као што је то био случај у оквиру Лабуристичке партије у Великој Британији у периоду од 1974-1979. Вид., C. Nikolenyi, *op. cit.*, стр. 3-4.

¹⁶³ R. Y. Hazan, „Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation“, *The Journal of Legislative Studies*, Taylor&Francis, бр. 4/2003, наведено према C. Nikolenyi, *op. cit.*, стр. 3.

¹⁶⁴ L. Linek, P. Rakušanová, *op. cit.*, стр. 48-49; М. Пејковић, *op. cit.*, стр. 237.

¹⁶⁵ E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, наведено према L. Linek, P. Rakušanová, *op. cit.*, стр. 48.

једно схватање у теорији којим се потврђује разликовање између дисциплине и кохезије. Једина његова специфичност у односу на претходна је навођење три извора страначког јединства у парламенту, а то су: кохезија, дисциплина и контрола агенде. Најважније је да у складу са њим, кохезија показује степен у којем чланови групе деле заједничке преференције, док дисциплина показује степен у којем вођство групе може да изнуди јединство групе, без обзира на преференције.¹⁶⁶ Такође и Ђовани Сартори разликује четири узрока јединственог гласања у парламенту. Први је наметнута дисциплина. Други је спонтана дисциплина, односно кохезија. Трећи је рационална дисциплина која произлази из интереса. Четврти је дисциплина из заразе или повратног дејства која настаје услед потребе да се буде компактан против странака која су такве.¹⁶⁷

Овакво разликовање је управо неопходно и ради исправног схватања правног положаја посланика. Фракцијска кохезија је појава коју карактерише добровољно поступање, односно чињење посланика приликом спровођења одређене политике. То је онај елемент фракцијске кохезије који је правно релевантан. Битно је да је реч о слободном чињењу при којем се не нарушава принцип слободног посланичког мандата, јер посланици делују у складу са својим уверењима. Практично, они делују онако како би деловали и да политичке странке и парламентарне групе не постоје. Чињеница да се њихова уверења подударују са ставовима политичке странке и посланичке групе, не мења битно ствари, јер они посланичку функцију врше потпуно слободно, као што је то идеално било замишљено пре настанка политичких странака. Правно гледано ту нема ничег спорног и у овом случају је посланик ослобођен и било каквог политичког притиска. Ипак,

¹⁶⁶ Кохезија подразумева да припадници једне парламентарне групе имају исте или сличне преференције и да гласају у хармонији. Дисциплина подразумева постојање казни и награда које примењује страначко вођство и којим се постиже или одржава дисциплина. Контрола агенде значи да ће онај ко контролише легислативни процес моћи да изостави одређена питања која би могла да нашkode јединствености парламентарне групе. У сваком случају, неопходно је разликовати дисциплину и кохезију. Вид., John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, 2009, стр. 126, 128.

¹⁶⁷ Вид., Ђ. Sartori, (2003), *op. cit.*, стр. 215.

у случају да кохезија изостане, странкама увек на располагању стоје мере за постизање фракцијске дисциплине. Но, те мере нису неограничене, већ им границе управо исцртава принцип слободног посланичког мандата, о чему ћемо више писати у редовима који следе.

6.3. ПОСТАВЉАЊЕ ПРАВНИХ ГРАНИЦА ФРАКЦИЈСКОЈ ДИСЦИПИНИ

Након окончаних избора, предложени кандидати постају посланици и они актом верификације мандата имају двоструку улогу. Они су чланови државног органа, парламента и као такви представљају суверена, нацију, народ, грађане. Истовремено, они представљају и конкретну политичку опцију, односно требало би да заступају и већ изван парламента утврђену и излучену општу вољу. Разуме се, користимо термин општа воља само условно, јер странка свој програм и своју општу вољу жели да кроз одлуке државних органа, наметне као државну вољу и тада она тек постаје општа. Другим речима, задатак политичких странака је да формулишу интерес целине из перспективе интереса група.¹⁶⁸

Данас, практично, посланичка група постаје онај први корак, на којем се правно гледано остварује посланички мандат и „са аспекта парламентарног права, фракцијска дисциплина и њен учинак на поступак одлучивања су дозвољени као правне појаве“.¹⁶⁹ Правно гледано је неспорно, и када се упоредноправно погледа, да парламентарно право рачуна на парламентарне групе као еманацију политичких странака у оквиру парламента. Оно узима у обзир њихову снагу. Међутим, истовремено, правни поредак рачуна и на посланика и његову снагу, те му се гарантује слободан мандат. Нужност је да правни систем садржи минималне

¹⁶⁸ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 85.

¹⁶⁹ Према томе, њен спољни ефекат не би требало да буде споран, док се проблем начина формирања воље као и утицај унутар парламентарне групе само посредно може ставити у правни оквир преко уставних норми о слободном посланичком мандату. Међутим, као што су неки други идеали представничке демократије данас ослабљени или су нестали у политичкој реалности. Тако ни овај не можемо да схватимо у апсолутном смислу, И. Пејић, (20016), *op. cit.*, стр. 112.

гарантије посланичке функције, јер би било посве нелогично да се јавна функција оставља на диспозицију било каквој групи.¹⁷⁰

Дозвољена средства утицаја на посланика постоје и она су ту због тога што више није битан само посланик, односно његов мандат, већ и други учесници у парламентарној демократији, а пре свих политичке странке. Њима се омогућава да у одсуству страначке кохезије, примене према посланицима дозвољена средства за успостављање посланичке дисциплине. Овакво решење је и логично, јер исто тако је ван сваке сумње да парламентарци за стицање своје функције највише „дугују“ у политичком смислу управо политичким странкама. У условима савремене представничке демократије, практично нико не може да постане посланик без потпоре политичке странке. Постојање те политичке везе између посланика и политичких странака не сме да се занемари и због тога творци правног поретка морају прецизно да одмеравају интересе оба учесника у овом процесу.

Дакле, разумљиво је да у извесном погледу посланици морају да буду и (политички, М.С.) зависни, па и да примају конкретне захтеве у погледу испољавања свога мишљења у парламенту. Бирачи се опредељују на изборима за поједине кандидате не толико имајући у виду саму личност кандидата, већ пре свега његову припадност некој конкретној политичкој странци.¹⁷¹ Када дозвољена фракцијска дисциплина не би била могућа, обесмислила би се улога политичких странака, односно тешко би био остварив њихов интерес за јединственим спровођењем страначког програма у оквиру различитих државних органа. Са друге стране, отежало би се и функционисање самог парламента, јер би се јединство парламентарних група тешко достигало. У случају немогућности да примене средства фракцијске дисциплине, политичке странке би биле остављене на „милост и немилост“ посланика. Када би оне нестале за представничку демократију би могли да наступе непремостиви проблеми. Стога се слободан посланички мандат уклопио у овако измењену представничку демократију и постојање фракцијске дисциплине

¹⁷⁰ Francisco Caamaño Domínguez Rodríguez, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1991, стр. 59, наведено према, С. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 244-245, фн. 45.

¹⁷¹ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 98-99.

у њеним оквирима. На правном поретку остаје да врши селекцију дозвољених и недозвољених средстава утицаја на посланике.

Конкретније, када је реч о мерама за постизање фракцијске дисциплине, политичке странке имају тзв. механизам „штапа и шаргарепа”, односно средства којима покушавају да исходе одређено понашање посланика. Тај механизам се састоји од позитивних подстицаја и одређених казни. Позитивни подстицаји укључују награде којима се омогућавају одређене повластице или напредовање у хијерархији парламентарне групе или уопштено, напредовање у политици. Сви ти подстицаји могу бити ускраћени посланику. Крајње санкције су некандидовање на следећим изборима, а најстрожа санкција је искључење из страначког чланства. Такве две санкције представљају озбиљне консеквенце за даљу политичку каријеру посланика, што са собом носи озбиљне друштвене и економске последице за посланика.¹⁷² Његове шансе да успе на наредним изборима без постојања политичке и финансијске потпоре које пружају политичке странке су знатно умањене, те овај значајан моменат у реализовању парламентарног мандата не сме се заобићи као индиректно средство утицаја у остваривању страначке дисциплине.¹⁷³

Правно гледано, ситуација је јасна. Посланик је члан политичке странке. Но, чланство, поготово у политичким странкама није скопчано само са правима, већ и са обавезама. То је и сасвим животно и логично, јер политичка странка нема интерес да финансира, односно помаже некога ко не следи њену политику. Политичка странка као целина нема интереса да такав посланик буде више њен члан. Тада долази до кидања те политичке везе, односно посланик постаје тзв. независни посланик у парламенту. Пошто политичке странке нису државни органи правно је јасно и да кидање ове везе не сме да има било каквог утицаја на вршење и престанак посланичког мандата.

¹⁷² Видети, W.C. Müller, „Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006, стр. 230.

¹⁷³ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 90.

У узоритим представничким системима је правило да посланик и поред искључења из политичке странке, односно парламентарне групе наставља да обавља своју функцију, а у складу са својом савешћу и по свом најбољем знању и умећу. Међутим, искључењем посланик губи место у парламентарним одборима и парламентарним комисијама чији члан је био захваљујући снази његове политичке странке, односно у парламенту, парламентарне групе,¹⁷⁴ што је за њега „маргинална ситуација”.¹⁷⁵ Дакле, проблем није тако једноставно решити, пошто правни поредак штити и оправдан интерес политичких странака, али и оправдани интерес посланика. Проблем је што се у случају политичког размимоилажења посланика и његове политичке странке често ради о интересима који су међусобно супростављени. Доиста, посланик који остане члан парламента, али изван парламентарне групе губи значајну моћ утицаја на ток и исход политичког одлучивања. Он остаје члан парламента са свим правима и дужностима, а прелазак у другу парламентарну фракцију се ретко дешава, с обзиром на то да су, на пример, у европским парламентарним системима групе чврсто структуриране и у принципу не дозвољавају такве „ексцесе”.¹⁷⁶

У овом случају је потребно једно прецизирање. Посланик и након искључења из посланичке групе, остаје посланик, али не са свим правима и дужностима. Он ће надаље имати она права и дужности која му припадају као посланику, појединцу, док неће имати она права и дужности која му припадају као члану парламентарне групе. Конкретно, право да се буде члан парламентарног одбора није обухваћено посланичким статусом, те како парламентарне групе именују чланове одговарајућих парламентарних одбора, неспорно је би посланик требало да буде лојалан према парламентарној групи и да такав његов однос има апсолутни приоритет. У случају повлачења из парламентарног одбора, посланик се према његовој некадашњој посланичкој групи не може позивати на начело слободног посланичког

¹⁷⁴ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 91.

¹⁷⁵ P. Avril, J. Gisque, *Droit parlementaire*, Paris, 1988, стр. 70, наведено према, D. Stojanović, *op.cit.*, стр. 187, фн. 19.

¹⁷⁶ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 91.

мандата.¹⁷⁷ Његов захтев би био неоснован. Занимљиво је и да то не значи да ће ово своје право парламентарне групе стално употребљавати како би наметнуле дисциплину. На пример, чак ни критичари немачког Бундестага који је традиционално оријентисан ка доминантним парламентарним групама, не могу да пронађу доказ да је ово право коришћено како би се посланици подвргнули фракцијској дисциплини.¹⁷⁸

Сасвим је на овом месту оправдано да се постави питање, „колико је заиста у духу парламентаризма да и најслабији по политичком утицају посланик у парламентарној групи има бољу позицију у укупној парламентарној структури од посланика који остане изван парламентарне групе, без обзира на његове личне, стручне или моралне квалитете?“¹⁷⁹ Одговор на њега нам показује у суштини колективистички карактер представничких демократија у оквиру кога се морају заштитити и њихови интереси. Начело слободног мандата се неограничено примењује само када посланик у оквиру парламента не делује као повереник своје парламентарне групе, већ ако је њега изабрао парламент независно од његове припадности парламентарној групи.¹⁸⁰

Мере фракцијске и страначке принуде у одсуству кохезије, а ради подстицања фракцијске дисциплине могу да буду различите и односе се на скоро све аспекте политичког деловања посланика. Правно гледано, ове мере морају да имају строго интерни карактер. Политичка странка не може посланику да намеће правне обавезе, те би фракцијска принуда која повлачи правне санкције за собом била противуставна.¹⁸¹ Слободни мандат спречава да посланик

¹⁷⁷ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 206; Овакво резонување делује логично и оправдано. Наиме, парламентарни одбори према свом саставу одговарају односу снага у парламенту. Како се они бирају сразмерно јачини снази парламентарних група потпуно је логично да су парламентарне групе заинтересовани да се у одборима заступају њихови ставови. Посланика који више не може или не жели да заступа одређене ставове у оквиру парламентарног одбора, фракција може да повуче и да га замени другим послаником. Не може да се оспори неограничено право опозива члана одбора од стране парламентарне групе, јер тако нешто нема ослонаца у парламентарном праву., *Ibidem*.

¹⁷⁸ S.S. Schüttemeyer, *op. cit.*, стр. 45.

¹⁷⁹ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 91.

¹⁸⁰ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 206.

¹⁸¹ *Ibidem*, стр. 201.

буде само „пуко средство своје парламентарне групе.” Он штити посланика од престанка посланичке функције противно вољи самог посланика, као и од било каквих наметања обавеза посланику у вези са функцијом коју обавља, јер мандат није повезан са припадношћу некој одређеној странци или фракцији.¹⁸²

Овде се лепо оцртава граница између дозвољених и недозвољених средстава фракцијске дисциплине. Средства којима се постиже у одсуству фракцијске кохезије, фракцијска дисциплина, морају да буду пре свега ванправне, политичке природе, пошто правну везу између бирача и посланика не стварају политичке странке, већ сам акт избора.¹⁸³ Уставна норма којом се предвиђа да посланик представља целу нацију има за циљ да их ослободи од било каквог спољнег притиска посланика, јер они представљају целину. Страна воља може да утиче на посланика и то не на правни начин, већ само дозвољеним средствима, а то су избори, јавно мњење и дозвољена средства фракцијске дисциплине.¹⁸⁴ Уплив политичких странака или неког трећег у овај правни однос између посланика и бирача би био недозвољен. Због тога, нико, а не само политичке странке, не сме да има на располагању правна средства за постизање фракцијске дисциплине. Та средства су правно обавезујући налози посланицима, као и могућност њиховог опозива. Оног момента када се фракцијска дисциплина постиже коришћењем таквих средстава, тада је слободан посланички мандат повређен и долазимо у зону противуставног деловања.

На крају, делује да је исправно да се констатује да сваки приступ којим се одсечно опредељујемо за дисциплину односно слободу посланика не може да опстане, а имајући у виду развој у представничким демократијама. Политичке странке неће и не могу да нестану, али је исто тако је непожељно и укидање слободног посланичког мандата уколико се жели функционисање представничких демократија. Кључно је схватити да је слободан

¹⁸² P. Badura, *op. cit.*, стр. 497.

¹⁸³ A. Torres del Moral, „Réquiem por el mandato representativo“, *Revista de Derecho Político*, 81/2011, стр. 33.

¹⁸⁴ H. Säcker, Abgeordnetenmandat und Fraktionswechsel, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 3, 3/1972, стр. 353.

посланички мандат не само елемент савремене демократије, већ и неизоставна компонента уставног поретка у демократским државама. Посланику увек остаје одређени степен заштите против средстава фракцијске дисциплине. Право решење свакако мора да укључи и ову „заштитну” функцију слободног мандата,¹⁸⁵ о чему ћемо касније и више писати. Посланик може добровољно да се подвргне страначкој дисциплини у парламенту,¹⁸⁶ али се мора радити о добровољном подвргавању, односно приликом тога не смеју постојати никакве мане воље. Овако „омеђен“ мандат, уз постављање границе фракцијској принуди, има три функције у савременим представничким демократијама.

7. САВРЕМЕНЕ ФУНКЦИЈЕ СЛОБОДНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

7.1. ПРВА ФУНКЦИЈА - ЗАШТИТА НОСИОЦА СУВЕРЕНОСТИ

У данашњем уставном праву демократских земаља носиоци суверене власти која је обележје државе су народ, нација, грађани. Око ових термина нема више таквог спора у пракси, као што је то био случај пре и они се могу разумевати као синоними. Када кажемо да је носилац суверености нација, мисли се на грађане и народ и обрнуто. Суверена је држава, а власт припада грађанима (нацији, народу) и нико не сме да им је одузме. Када говоримо о представницима чини се да је неопходно да њихово деловање буде у складу са вољом представљених, односно суверена. Тада долазимо до познатог парадокса представљања (*la paradoxe de la representation*). Ако представник изражава вољу која је потпуно идентична вољи представљеног, та воља није представљена већ је само изражена од стране другог. Уколико ствар обрнемо и кажемо да представник изражава вољу која се не поклапа са

¹⁸⁵ Видети, Z. Kedzia, A. Hauser, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Geneva, 2011, стр. 12.

¹⁸⁶ P. de Vega, „Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 44/1985, стр. 41.

вољом представљенога, да ли се може рећи да је он представља?¹⁸⁷

Решење ове дилеме није пронађено с позивом на начело представљања, него с позивом на једно друго начело. То је управо начело националне суверености. Правно гледано нација је суверена. Она као апстрактни, трансцедентални ентитет не може непосредно изражавати суверену вољу. Та воља као и да не постоји до момента успостављања представништва. Мандат као однос између представљеног (нације, грађана, народа) и представника (парламента), има за предмет вршење суверености. Мандатар је носилац суверености, а то је народ, нација, односно грађани.¹⁸⁸ Посланици су чланови државног органа, парламента и свој легитимитет за одлучивање добијају на изборима. Они у парламенту делују уместо мандатара вршећи сувереност за њега и у његово име.¹⁸⁹ Представник, као вршилац суверености, мора да буде слободан, што подразумева и слободу у тумачењу воље суверена.¹⁹⁰

Овде можемо и нешто занимљиво да приметимо, а то је својеврстан двосмерни однос између слободног посланичког мандата и носиоца суверености. Са једне стране, слободан посланички мандат је логична последица тога да нема никакве воље изнад воље суверена. Према томе, уколико посланик представља суверена крајње је логично да воља посланика током вршења функције не може да буде субординирана. Са друге стране, посланик је члан државног органа и врши јавну функцију. Такво обележје посланичког мандата је неспорно. Стога, слободан посланички мандат којим је посланик снабдевен заправо штити суверена, односно његову суверену вољу која би у његовом одсуству лако могла да буде „присвојена и отргнута” од

¹⁸⁷ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, 2007, стр. 184, наведено према В. Петров, „Слободни мандат посланика и одговорност”, *Правни живот*, том IV, 12/2011, стр. 769, фн. 31.

¹⁸⁸ В. Петров, „Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43. и 47. Закона о локалним изборима: прилог расправи о природи мандата народног представника”, *Зборник радова: Међународна научна конференција „Правни систем и друштвена криза”*, Косовска Митровица, 2011, стр. 88.

¹⁸⁹ Ђ. Марковић, *Слободни мандат у Републици Србији—правна и фактичка ограничења*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 8.

¹⁹⁰ В. Петров, (2011а), *op.cit.*, стр. 769.

стране различитих друштвених група. У данашње време опасност од „отимања“ суверености највише „вреба“ од политичких странака. У случају када би оне могле да присвоје сувереност од грађана, нашле би се таквим чином изнад државе. Свакако, то је неприхватљиво и тада бисмо доспели у једну правно апсурдну ситуацију, јер уставни принцип о суверености грађана одређује границе политичкој репрезентацији и без обзира на „доминацију“ политичких странака њихова улога је ограничена сувереношћу грађана у правној држави.¹⁹¹

Довођењем политичких странака у отворену и недопустиву правну позицију да у случају императивног мандата располажу њиме постоји опасност да оне власт потчине себи, на тај начин што би присвојиле улогу бирачког тела и преузели сувереност од самих грађана. Међутим, са становишта права то није могуће, јер је парламент једини прави, непосредни представник суверености која изворно припада народу. Парламент је носилац законодавних и других овлашћења која су у тесној вези са сувереношћу. Логична је последица да парламент не може политички да одговара пред другим органом, осим пред народом.¹⁹²

Када се погледа положај појединачног посланика, правно гледано ствари су јасне. Посланик је члан државног органа, парламента, у којем представља све грађане. Увођењем императивног мандата, пружила би се прилика да један део грађана опозива посланика, представника свих, и поред тога што је сувереност највиша власт у оквиру државе и ниједна политичка власт не може бити изнад ње.¹⁹³ Посве је друго питање колико би императиван мандат могао и да се оствари у оваквим околностима. Питање је како би бирачи могли да га остварују и колико би то утицало на ефикасно обављање посланичке функције. У суштини, политичка странка која није носилац суверености би долазила у ситуацију да има могућност да даје правне налоге представницима суверена и да их опозива. Свакако, политичке странке су неизоставан, нужан део представничких демократија. Њима се признаје и јамчи њихова улога. Но, без обзира на њихову

¹⁹¹ И. Пејић, (2013), *op.cit*, стр. 1575.

¹⁹² В. Петров, (2011а), *op.cit*, стр. 760.

¹⁹³ Ј. К. Bluntschli, *The Theory of the State*, Ontario, 2000, стр. 389.

важност, оне не могу да предузимају улогу коју немају. Правни системи им дозвољавају због корисности њихове функције да у случају недостатка страначке кохезије према посланицима примењују дозвољена средства фракцијске дисциплине. Имајући у виду да су везе између посланика и њихових политичких странака пре свега политичке природе и та средства су политичке природе и тако мора и да остане, уколико је мандат посланика слободан, пошто он представља суверена.

Ваљало би још једном да се нагласи да је фракцијска дисциплина израз „политичке солидарности, а не правне субординације.”¹⁹⁴ У случају да се она правно санкционише било каквим правним актом извршио би се пренос суверености у корист политичких странака, штавише у корист владе, јер би то највише погодновало оним странкама које су на власти.¹⁹⁵ То би било противно и начелу поделе власти.¹⁹⁶ Стварањем правних веза између њих дошло би до правно апсурдне ситуације. Постојањем императивног мандата политичка странка би постала носилац суверености, што је неприхватљиво.

Закључићемо да слободан посланички мандат управо „оцртава“ границе страначког деловања. Ниједан појединац, ниједна фракција, никакво посебно удружење не могу себи присвојити право на сувереност, уколико она није на њих пренесена.¹⁹⁷ Другим речима, „колико год да је политичка моћ странака велика, оне нису суверена власт. У демократији то је народ (тј. бирачко тело у уставноправном смислу) и тако мора остати. У противном, нема демократије. Признавање суверености политичких странака значи правно увођење владавине страначке олигархије, односно партитократије.”¹⁹⁸ Имајући све то у виду, можемо да закључимо да је једна од функција слободног посланичког мандата спречавање да до тога и дође.

¹⁹⁴ P. Avril, „Pouvoir et responsabilite”, *Le pouvoir, Mélanges offertes a Georges Burdeau*, Paris, 1977, стр. 20.

¹⁹⁵ *Ibidem*; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 774-775.

¹⁹⁶ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 775.

¹⁹⁷ Б. Констан, *Принципи политике и други списи*, Београд, 2000, стр. 16-17.

¹⁹⁸ В. Петров, (2012), *op. cit.*, стр. 46.

7.2. ДРУГА ФУНКЦИЈА – СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ КАО ПОСЛЕДЊЕ ПРАВНО СРЕДСТВО ОДУПИРАЊА И АКТИВИТЕТА ПОСЛАНИКА

У уставној теорији, питање слободног мандата неизоставно мора да се постави, а с обзиром на одређене фактичке чиниоце, који, без сумње утичу на посланике приликом вршења њихове функције. Ти чиниоци су јавно мњење, интересне групе, а видели смо да су то нарочито и политичке странке. Сви ови чиниоци се у теорији називају „колективним ограничењима.”¹⁹⁹ У складу са слободним посланичким мандатом, правно гледано, посланик није обавезан да поступа под њиховим утицајем. Разуме се, било би и погубно по сам систем уколико би посланик увек реаговао на њихов утицај, пошто ти импулси могу да буду варљиви и брзо променљиви. У сваком случају он би њега као фактичку категорију, а не правну, требало да прихвата и да поступа водећи и о њему рачуна, јер би било штетно и да га уопште не узме у обзир.²⁰⁰ Једноставно, неопходно је да посланик током вршења своје функције пронађе праву меру и да увек послуша потребе грађана.

У савременим представничким демократијама, још је важније, да правно гледано „суштински све што важи за однос између посланика и јавног мњења, важи и за однос између посланика и политичке странке. Тај однос, истина, подразумева знатно чвршћу повезаност посланика са странком чији је члан, али је погрешно узимати да је то однос мандатора и мандатара.”²⁰¹ Наиме, институт мандата потиче из римског права и заснива се на уговору у којем једна уговорна страна (мандатор), овлашћује другу (мандатара) да поступа у њено име и у њеном интересу. Када је реч о материји уставног права, то би значило да народни посланик као мандатар не може да буде ништа друго до пуки извршилац воље народа. Ипак, није тако, и битно је да се нагласи да резони и логика приватног права не могу аутоматски да се примене у јавном, конкретније у уставном праву.²⁰²

¹⁹⁹ P. Avril, *op. cit.*, стр. 19; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 773.

²⁰⁰ Видети, В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 774.

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 769.

Управо супротно, посланик је у савременим представничким демократијама „снабдевен“ слободним мандатом, што значи да он није једино спроводилац туђе воље.

Уставотворци нормом о слободном мандату пружају посланику слободу одлучивања у односу на било кога. На пример, у Немачкој, у вредносном систему Основног закона у средини стоји слободни појединац, преко кога се прелама однос између индивидуе и колективитета и у коме индивидуална слобода доминира.²⁰³ Посланик има право да потпуно суверено просуђује током вршења своје функције. Заправо слободан посланички мандат посланику правно пружа одређени маневарски простор да поступа понекад и супротно различитим интересима, уколико процени да су они противни општем интересу. Све то подразумева слободну и разбориту вољу представника и то на њихов ризик, односно одговорност.²⁰⁴

Другачије казано, слободни мандат можемо да схватимо и као какво „упориште“ посланикове независности који штити посланика од било чијег притиска.²⁰⁵ Они би требало да буду подвргнути једино притиску своје савести у жељи да своју функцију обављају у интересу представљених. Овакав правни положај посланика уз њихову храброст и искреност је, заправо, неопходан фактор који посланику омогућава да смислено врши свој мандат.²⁰⁶ Суштина је да колико год политичке странке имале јак фактички утицај на посланика, он ће увек на располагању имати једно правно средство којим се може одупрети њиховим ставовима, уколико процени да би тако требало да учини. То правно средство је слободни посланички мандат.²⁰⁷ Дакле, правно дејство слободног мандата не делује само према бирачима већ и према политичким странкама.²⁰⁸

²⁰³ Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 361.

²⁰⁴ Р. Avril, *op. cit.*, стр. 19; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 774.

²⁰⁵ Р. Badura, *op. cit.*, стр. 494.

²⁰⁶ Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 364.

²⁰⁷ С. Müller, *op. cit.*, стр. 212-213.

²⁰⁸ Н. Wieland Conroy, „Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria“, *Gaceta constitucional* 40, стр. 283-284.

Холандски конституционалиста Елзинга исправно тврди да иако слободан посланички мандат потиче из времена пре појаве савремених политичких странака, он наставља и даље да обавља функцију последњег отпора посланика против екстензивне доминације политичких странака. Оваква заштитна функција је заправо кључна за разумевање односа између страначке дисциплине и слободног мандата.²⁰⁹ У шпанској литератури се констатује да се парламент претворио у орган којим доминирају политичке странке. Имајући у виду ову политиколошку тенденцију, присуство уставне забране императивног мандата гарантује, у најмању руку, слободу просуђивања и гласања посланика.²¹⁰ Слично становиште постоји и у Немачкој, где се закључује да норма о слободном мандату има функцију ограничења ширења уставног елемента о партијској држави.²¹¹ Другим речима, слободан мандат поставља границе потенцијално неограниченом страначком деловању.

Конкретније гледано, оваква функција слободног посланичког мандата је веома битна, јер се политичко-парламентарној стварности гарантовани слободни мандат не остварује у највећем броју случајева индивидуално, већ се воља, заправо, формира у оквиру парламентарних група. Услед тога слободан мандат даје посланику шансу да у случају конфликта са њима сачува слободу одлучивања у процесу формирања воље, а против страначких вођстава и вођстава фракција.²¹² Оваква функција слободног мандата је и посве логична, јер се у сваком случају формирање и манифестовање народне воље не може само препустити политичким странкама и парламентарним групама. Управо слободан посланички мандат даје посланику компетитивну

²⁰⁹ D. J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Ars Aequi, Nijmegen, 1982, наведено према, Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 12, фн. 26.

²¹⁰ Видети, P. García-Escudero Márquez, *op. cit.*, стр. 207.

²¹¹ G. Leibholz, „Der Strukturwandel der modernen Demokratie“, у *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, стр. 117, наведено према G. Trautmann, „Parteienstaatliche Verfassung und freies Mandat“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 2, 1/1971, стр. 56, фн. 10.

²¹² W. Kaltefleiter, H.-J. Veen, Zwischen freiem und imperativem Mandat: Zur Bindung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 5, 2/1974, стр. 250.

позицију са политичким формацијама приликом изражавања различитих интереса који постоје у друштву.²¹³ У крајњем смислу, забрана императивног мандата може да се посматра и као својеврсна одбрана права од могућих злоупотреба политичких странака.²¹⁴ Шире посматрано, слободним мандатом се гарантује и аутономна репрезентативна функција парламента,²¹⁵ јер би политичке странке, односно парламентарне групе би потчиниле парламент себи.

Суштина је да правни поредак гарантује положај и улогу политичким странкама, али у исто време гарантује положај народном посланику, односно штити његову правну слободу. Видели смо да ће у пракси најчешће посланик гласати онако како је одлучено у оквиру парламентарне групе којој припада. Разуме се, често ће посланик бити подвргнут и дозвољеним средствима фракцијске дисциплине, те ће након тога формирати нешто другачије мишљење и кориговати своје ставове. Правно гледано, то је дозвољено поступање, јер је суштина да посланик може једино добровољно да се подвргне страначкој дисциплини у парламенту.²¹⁶

Међутим, условно, можемо и да кажемо да мандат „припада“ посланицима, а они могу да га користе и „против“ политичке странке на чијој су листи изабрани. У теорији се пречесто наглашава један елемент овог сложеног односа. Тај елемент је фактичка моћ политичких странака. Опет, у теорији се често и пренебрегава да њој као брана стоји правни поредак и слободни посланички мандат. Стога би ваљало да се направи обрт, са улоге и функције парламентарних група ка посланику

²¹³ C. Ortega Santiago, *El mandato representativo de los diputados y senadores, La prohibición de mandato imperativo frente a la disciplina de partido*, Madrid, 2005 стр. 40.

²¹⁴ O. Salazar Benítez, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 104/99, приказ књиге J. García Roca, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Madrid, 1999, стр. 323; На пример, Уставни суд у Шпанији је поделио пасивно бирачко право на два дела. Први, приступ јавним функцијама, а други право на њихово вршење. Први је генерички обухваћен правом на једнакост, док се другим штити само представљање. Члан 23. Устава Шпаније штити јавну функцију не само током њеног стицања, већ и током њеног вршења., *Ibidem*.

²¹⁵ C. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 125,128.

²¹⁶ P. de Vega, *op. cit.*, стр. 41.

и браћењу његовог положаја, како би се искористили његови потенцијали, одржавајући у сваком случају уставноправну заштиту као основно право и гаранцију против „похлепности“ политичких странака.²¹⁷

Закључићемо да се оваква заштитна функција чини, заправо, као каква средокраћа која је кључна за разумевање односа између страначке дисциплине и слободног мандата. Из такве перспективе делује да сваки искључиви приступ којим се опредељујемо или за дисциплину или за слободу посланика не може да опстане, а имајући у виду развој савременог политичког представништва. Политичке странке неће и не могу да нестану, али је исто тако непожељно и укидање слободног посланичког мандата уколико се жели функционисање парламентарне демократије, односно спречавање да се она претвори у партитократију. Кључно је схватити да је слободан посланички мандат не само елемент савремене демократије, већ и неизоставна компонента уставног поретка у демократским државама. Стога, решење свакако мора да укључи и ову „заштитну“ функцију слободног мандата.²¹⁸

За правни поредак је кључно и довољно да је воља посланика правно слободна, односно да није манљива. Практично гледано, оваква „заштитна“ функција слободног посланичког мандата може да се користи у ситуацијама када посланик не жели по сваку цену да гласа онако како ће гласати његове колеге из исте политичке странке, односно парламентарне групе. Посланику који има другачије мишљење правни поредак кроз слободан посланички мандат такав став и штити. Таква могућност која се пружа посланику је и од великог значаја за сам парламентарни процес формирања и доношења одлука, јер норма о слободном посланичком мандату заправо представља препреку против било каквог унапред датог решења.²¹⁹

У случају да посланички мандат није слободан, тада би посланик имао врло мало маневарског простора. Посланици би били дужни да извршавају налоге и одлуке које су донесене мимо њих и „без постојања концепта слободног посланичког мандата

²¹⁷ С. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 254.

²¹⁸ Видети, Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 12.

²¹⁹ С. Müller, *op. cit.*, стр. 212-213.

страначки лидери би били свемоћни, а посланици би постали безлични аутомати.”²²⁰ Са слободним посланичким мандатом је ситуација, правно, битно другачија. Он делује као последње средство које је на располагању посланику када, на пример, због чврстих веровања или своје савести не може и не жели да поштује страначке одлуке.²²¹

Практично, овако јасан правни положај омогућава посланику да у оквиру парламентарних група истакне своје мишљење, које на крају може и да буде уважено. Због чега је то тако? Управо због тога што су чланови парламентарне групе свесни да и пошто примене дозвољена средства фракцијске дисциплине да посланик увек има на располагању могућност да остане при своме првобитном ставу. Уколико је гласање о битним темама или уколико се ради о „тесној” парламентарној већини, позиција посланика фактички јача. Такође, сматра се да је оправдано и да би рационалан политички процес био немогућ уколико би било немогуће организовати парламентарни рад без од политичких странака независног посланика. Поврх свега, слободан мандат омогућава и унутарстраначку демократију без које је страначка држава немогућа.²²²

Управо самосталан уставни статус који се гарантује посланицима укључује и њихово право да непосредно учествују у уставном животу. На тај начин слободан мандат доводи до отворености у формирању воље у оквиру странака и фракција и тиме има посебан значај за успостављање унутарстраначке демократије.²²³ Дакле, можемо да закључимо да политичке странке имају значајну улогу у савременим представничким

²²⁰ H.-J. Veen, „Strong party system as a condition for representative democracy”, *The Impact of Floor Crossing on Party Systems and Representative Democracy*, Cape Town 2007, стр. 14.

²²¹ *Ibidem*.

²²² P. Badura, „Artikel 38 (Zweitbearbeitung 1966)“, H. J. Abraham u. a. (Hg.), *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Hamburg 1950, наведено према M. Müller, *Fraktionswechsel im Parteienstaat, Parlamentsreform und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf 1974, стр. 28, фн. 216, 217; Само слободан мандат омогућава посланику слободно формирање воље у оквиру странке и омогућава допринос унутарстраначкој и унутарфракцијској дисциплини. Фердинанд Зигфрид и Фридрих Шефер сматрају да је слободан мандат битан за унутарстраначку демократију., Видети, M. Müller, *op. cit.*, стр. 37 фн. 314, стр. 79.

²²³ P. Badura, *op. cit.*, стр. 496.

демократијама, да је њихова политичка власт над посланицима знатна, али да није апсолутна. Она није апсолутна управо због тога што се посланику пружа правна слобода. У оквиру те правне слободе, као и у оквиру овлашћења која имају политичке странке, посланик и странка проналазе заједнички именуатељ.

7.3. СЛОБОДАН МАНДАТ ПОСЛАНИКА КАО УСЛОВ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ЊЕГОВЕ ВАНПРАВНЕ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ

7.3.1. Одговорност у уставном праву

Харолд Ласки истиче да „у демократији влада мора да одговара, да живи стално у сенци пораза који може наићи. То је нагони да настоји да задовољи оне чија јој је судбина поверена.“²²⁴ Француски теоретичар Пјер Аврил указује да је одговорност неопходан регулатор (*le regulateur necessaire*) власти. Заправо, она и онаква власт коју не прати одговорност је у својој суштини, правом допуштена самовоља.²²⁵ Јасно је, а када је реч о представничкој демократији да су она и одговорност нераскидиво повезани. Могло би да се говори о представничком режиму у најширем смислу без постојања одговорности, али о представничкој демократији, свакако не. Казати да постоји представничка демократија без постојања одговорности је *contradictio in adjecto*. У теорији постоји и шире становиште према којем без одговорности нема ни политичког представништва схваћеног у најширем смислу. Тако се тврди да је „са историјског становишта, делотворно осигурање одговорности у владавини главни циљ свих различитих шема репрезентације. Модерна владавина може у извесном погледу да буде интерпретирана као напор да се произведе одговорно вођење јавних послова.“²²⁶ Мишљења смо да се оваквим схватањем пренаглашава значај одговорности у представничким системима.

²²⁴ Х. Ласки, *Слобода у модерној држави*, Београд, 1985, стр. 202.

²²⁵ Р. Avril, *op. cit.*, стр. 21; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 763.

²²⁶ К. J. Fridrih, *Konstitucionalna demokratija, teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica, 2005, стр. 232.

Она је за представничке системе битна, али не и нужна. Искуства из прошлости, али и из садашњости нам најбоље показују постојање и опстајање многих представничких режима, чије је делање карактерисало потпуно одсуство било какве одговорности.

Дакле, ваљало би прецизније рећи да је постојање политичке одговорности, заправо, нужан услов само за ваљано функционисање представничке демократије. Њена важност се наглашава у литератури, те се тврди да суштина демократског политичког система, заправо није масовно учествовање у политичком одлучивању, већ доношење политички одговорних одлука.²²⁷ Нарочито је оваква тенденција изражена након успостављања представничке демократије која почива на општем и једнаком бирачком праву. На тај начин је принцип политичке одговорности постао један од темељних принципа демократске уставности.²²⁸ Иде се и корак даље, те се тврди да је одговорност елемент који одређује саму природу уставне власти. Јачина влада зависи од њиховог осећаја одговорности у односу на оне над којима управљају.²²⁹ Власт, односно вршење функције са свешћу о постојању одговорности заправо ту власт и јача, јер она тиме задобија шири легитимитет. У таквом садејству се изграђује и одговарајућа демократска политичка култура, која и утиче на потпуније остваривање одговорности носилаца јавних функција.

Гледано из другог угла, одговорност, заправо, може и само да функционише у оквиру конституционализма и поштовања правила.²³⁰ Након установљења власти на добрим темељима, њу је потребно некако и ограничити, пошто и најбоља власт има тенденцију злоупотребе. Како до злоупотребе власти не би долазило и како би она заиста и била ограничена нужно је да функционише принцип одговорности носилаца државних функција. Овај принцип као један од основних принципа

²²⁷ F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država, Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Zagreb, 1974, стр. 120.

²²⁸ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 762-763.

²²⁹ A.F. Pollard, *The Evolution of Parliament*, Second edition, Revised, 1926, доступно и на: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/pollard/EvolutionParliament.pdf>, приступ 30.10.2019., стр. 16.

²³⁰ Е. Хејвуд, *op. cit.*, стр. 725.

демократског политичког поретка је од немерљивог значаја за уставно право.²³¹ У теорији, О’Донел се сматра „зачетником“ концептуализације различитих облика одговорности битних за уставно право. Он је установио разликовање хоризонталне и вертикалне одговорности.²³² Хоризонтална и вертикална одговорност су међусобно повезане пошто оне у садејству омогућавају боље функционисање одговорности у целости.²³³ Но, природа вертикалне одговорности је различита од хоризонталне. Хоризонтална је везана за појам контроле, те за систем кочница и равнотежа. Са друге стране, вертикална одговорност је неодојива од политичке облигације, односно она значи пристанак грађана на повиновање одлукама власти. Вертикална одговорност би као појам требало да укључи само грађане као субјекте који санкционишу функционере путем избора или опозива,²³⁴ док се хоризонтална одговорност тиче међусобног односа између две или више функција државне власти.

Подела одговорности на хоризонталну и вертикалну није једина која је релевантна за уставно право. Када се ради о терену уставног права, ваљало би имати на уму да проблеме приликом одређивања појма одговорности усложњавају и сама својства устава. Двострука природа устава као правног, али и политичког акта узрокује да се у уставу сусрећу политика и право, а самим тим још две различите концепције одговорности.²³⁵ Ради се о правној и

²³¹ Б. Трипковић, „Појам одговорности у уставном праву-покушај типологије“, *Правни живот*, 14/2008, стр. 819.

²³² Видети више, S. Mainwaring, „Introduction: Democratic Accountability in Latin America“, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring, C. Welna (eds.), Oxford, 2003, стр. 18 и даље; Има аутора, који уз одређене критике, ову поделу сматрају корисном, али предлажу и нове. Наиме, предлажу поделу на изборну и на унутардржавну одговорност и тврде да између ових облика одговорности постоји веза., *Ibidem*, стр. 20-21.; Б. Трипковић, *op. cit.*, Београд.

²³³ Вертикална одговорност има одређену предност, јер нема говора о демократији, без могућности да носилац јавне функције не остане без ње након наредних избора. Видети, G.O’Donell, „Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust“, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring, C. Welna (eds.), Oxford, 2003, стр. 46-49.

²³⁴ Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 824-825.

²³⁵ Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 820; У савременом уставном праву најчешће се срећу две типологије одговорности. Са једне стране, то је подела на хоризонталну и вертикалну одговорност. Са друге стране, подела на правну и политичку одговорност., *Ibidem*.

политичкој одговорности. Правна одговорност се среће и у другим гранама права, док је политичка одговорност специфичност уставног права за коју Пјер Аврил сматра да је „аутономан и специфичан принцип у односу на друге облике одговорности.”²³⁶ Не називајући их тако ова два облика разликује и Карл Фридрих, када вели да „је секуларизована политичка одговорност схваћена у смислу односа између људских бића. Постоје два основна начина осигурања такве одговорности. Један је административни, а други је политички или изборни облик одговорности. Но, у оба случаја одговорност се мери у смислу службе интересима који су одређени преференцијом неког другог. То значи да одговорност увек подразумева комуникацију између људских бића.”²³⁷

Пјер Аврил под политичком одговорношћу подразумева идеју према којој носилац јавне функције дела у интересу оних у чије име влада, те управо њима и полаже рачуне за своје акте.²³⁸ У литератури су истицане разлике између правне и политичке одговорности. Тако је у својој утицајној анализи политичке и правне одговорности Улрих Шојнер истакао, пре свега, временску разлику приликом настанка ових облика одговорности. Он је нагласио да се одговорност за политичко деловање јавља тек касније у односу на правну одговорност. Наиме, политичка одговорност се заснива на пренетом ауторитету, док је основ правне одговорности повреда правног правила и тек се током осамнаестог века из правне издваја политичка „државноправна“ одговорност, која је усмерена на политичко одлучивање.²³⁹ Додали

²³⁶ P. Avril, *op. cit.*, стр. 9.

²³⁷ K. J. Fridrih, *op. cit.*, стр. 236.

²³⁸ P. Avril, *op. cit.*, стр. 9.

²³⁹ U. Scheuner, „Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung”, *Festschrift für Gebhard Müller: Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*, T. Rittersprach, W. Geiger (Hg.), стр. 379-402, наведено према Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 825-826, фн. 13, 14; Шојнер наводи пет карактеристика политичке одговорности. Прва, за постојање ове одговорности неопходно је постојање две одвојене инстанце које у односу једна наспрем друге стоје у структурисаном државном поретку. Друга, између субјекта и објекта контроле мора да постоји дистанца, контрола кроз сарадњу и кооперацију отежава касније утврђивање одговорности. Трећа, објекат односа одговорности мора поседовати самосталну моћ одлучивања, а уколико дође до субординације и потчињавања, одговоран је само надређени. Четврто, политичка одговорност није заснована на

бисмо и да се политичка одговорност „издваја“ из правне недуго након чувених револуција које су промениле свеколики угао гледања на државну власт. Појављивање политичке одговорности је посве логичан корак након пробоја схватања да власт припада народу, а да се само врши у његово име.

Такође, другачија су и мерила за утврђивање ове две одговорности. Мерила за утврђивање правне одговорности су унапред изражена правном нормом, те објект одговорности може унапред да одреди какво се понашање од њега очекује, док код политичке одговорности критеријуми не морају да буду унапред дефинисани.²⁴⁰ Пјер Аврил је приликом дефинисања објективних и субјективних елемената политичке одговорности,²⁴¹ истицао и да су природа ове одговорности и њен смисао другачији. Прецизније, њена суштина није у казни или накнади причињене штете, већ у идеји да носиоци власти полагају рачуне грађанима.²⁴² Једноставно, носиоци јавних функција би морали да се труде да их врше по свом најбољем знању и умећу, а грађани ће о њиховом деловању дати коначан суд. Још је Хамилтон приметио да људи који врше неку дужност другачије гледају на њу, када имају поново прилику да је врше, уколико је заслуже.²⁴³ Делује као да је Хамилтон још пре неколико векова антиципирао постојање политичке одговорности и њену суштину, односно њену важност за ваљано обављање јавне функције.

У нашој литератури је Миодраг Јовичић развијао концепт политичке одговорности. Битно је да се нагласи да је Јовичић осим разлика, увидео и сличности између правне и политичке повреди права, већ на перцепцији општег добра. У ширем смислу дужности јесу правне, али у питању није судска ствар. Пето, санкција за политичку одговорност се разликује од кривичноправне. Она не подразумева увек престанак мандата или службе, јер је то најтежи инструмент контроле. Политичкој одговорности је иманентна јавност, те санкција може да буде и само обелодањивање политичких грешака., U. Scheuner, „Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung“, *Festschrift für Gebhard Müller: Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*, T. Rittersprach, W. Geiger (Hg.), стр. 391-393, наведено према Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 826-827, фн. 17.

²⁴⁰ Видети, Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 825.

²⁴¹ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 762.

²⁴² P. Avril, *op. cit.*, стр. 9.

²⁴³ A. Hamilton, Dž. Medison, Dž. Džej, *Federalistički spisi*, Beograd, 1981, стр. 415.

одговорности. Заправо, он је приметио повезнице које постоје између ова два облика одговорности и које су тако изнијансиране да се често и не виде на први поглед. Поред тога, оне су веома важне ради правилног схватања правног положаја посланика у савременим представничким системима. У суштини Миодраг Јовичић је поделио политичку одговорност на правну и ванправну. Овакво „цепање“ политичке одговорности је веома значајно за правилно разумевање положаја посланика. Конкретно, према Миодрагу Јовичићу „политичка одговорност је један од облика правне одговорности којој подлежу носиоци јавних функција. С друге стране, поред политичке одговорности као облика правне одговорности, постоји и ванправна политичка одговорност, која се назива још и друштвено-политичком, морално-политичком и сл. Најопштије узевши, одговорност носилаца јавних функција може да буде правна и ванправна. Правна одговорност је регулисана путем правних норми, као општеобавезних правила понашања, што са ванправном одговорношћу није случај.”²⁴⁴

Јовичић је наглашавао да је основ политичке одговорности нецелисходан рад, односно они ставови и поступци који нису у складу са ставовима и поступцима оног тела пред којим се одговара. Према њему, ови основи и не могу да буду правно регулисани, пошто оцена да ли је нешто целисходно или није, спада у област дискреције онога ко је надлежан да ту оцену даје. Стога, он закључује да је јасно да када је реч о основу одговорности практично нема разлике између правне и ванправне политичке одговорности.²⁴⁵ Управо Јовичић истиче да би ваљало да се

²⁴⁴ Осим политичке, као облици правне одговорности појављују се још и кривична, грађанска (материјална) и дисциплинска. М. Јовичић, *Демократија и одговорност, Одговорност носилаца јавних функција*, стр. 115.

²⁴⁵ *Ibidem*, стр. 116; Занимљиво је да када дође до остварења политичке ванправне одговорности да је санкција пре свега ванправне природе и састоји се у моралној, друштвеној осуди одговорних лица. Ипак, без обзира на постојање такве санкције, упоредо с њом, ванправна политичка одговорност може да води истој санкцији као и код правне политичке одговорности, престанку функције коју је носилац јавне функције дотада вршио. Дакле, санкција код оба облика политичке одговорности је у ствари иста, само се до ње долази на различите начине. Најзанимљивије код политичке одговорности је то, што она није искључиво везана за правну норму, те се не одликује извесном крутошћу, већ је еластична и флексибилна, а њен домашај се шири и сужава, *Ibidem*, стр. 117, 119.

напомене када је реч о правној природи посланичког мандата, да „ванправна политичка одговорност може у неким случајевима бити везана за односе принципал-заступник, али не увек, рецимо у случају одговорности јавном мњењу или политичкој партији, који нису непосредно и формално учествовали у доласку објекта одговорности на функцију.“²⁴⁶ Са друге стране, из наше литературе долази и схватање Бошка Трипковића према којем би требало искључити из уставноправног појма одговорности ванправну политичку одговорност пошто је она морална или друштвена и свакако није обухваћена правом, јер су у питању облици контроле који не подразумевају видљиву, државну санкцију, те за правни појам одговорности нису релевантни.²⁴⁷ Трипковић је предложио да када је један од елемената основ, санкција или субјекат одговорности правни, а други политички да се говори о правно-политичкој одговорности. Он сматра да би се тада могло говорити да се код таквог облика одговорности ради о политичкој одговорности, која је заоденута у принципе правне одговорности и истиче да је овакав облик одговорности неопходан како би се указало на чест случај у упоредној правној пракси где се губе чисти облици правне и политичке одговорности и одустаје од основних принципа на којима почивају. Трипковић закључује да је у сваком случају најважније да правна и правно-политичка одговорност нису превазиђене, него да су оне реалност бројних уставних поредака.²⁴⁸

Чини нам се да за питање посланичког мандата и није толико важно да ли ће се из уставноправног појма одговорности искључити ванправна политичка одговорност или то неће бити случај. Најбитније је постојање одговорности носилаца јавних

²⁴⁶ Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 828.

²⁴⁷ *Ibidem*, стр. 829; Према Трипковићу правна одговорност би требало да се везује за оне случајеве у којима се крши правна норма, који резултирају неполитичком санкцијом и који се остварују пред органима способним за пресуђивање у правним питањима и који се начелно не формирају на политичким принципима. Према истом аутору политичка одговорност постоји када се одговара за политичку грешку, пред субјектом одговорности који је довео објекат одговорности на положај (односи принципал-заступник), а санкција је политичка и подразумева губитак функције или неуспешан реизбор на функцију.

²⁴⁸ *Ibidem.*, стр. 830.

функција, односно посланика, ма како год је називали, ванправна политичка или правно-политичка одговорност. Када је реч о правном положају посланика, односно о слободном посланичком мандату, чини се да је постојање политичке одговорности, која није правна нужно и једино могуће решење. Све остало би, правно гледано, водило до императивности мандата. Додали бисмо да је код политичке одговорности важно да се нагласи да се чини да је ни правна теорија ни позитивно право не могу сместити у строге калупе, јер се политичка власт и политичка делатност по својој природи упорно опиру правном дефинисању.²⁴⁹ Ипак, без обзира што се политичка одговорност често не може регулисати правним нормама, њу не смемо да занемаримо. Уколико не могу да је регулишу, правне норме би ваљало да служе омогућавању њеног реализовања. Чини нам се да томе између осталог и служи норма о слободном посланичком мандату.

7.3.2. Слободан посланички мандат као услов постојања ванправне или правно-политичке одговорности

Када је о посланичком мандату реч, чини се корисном дефиниција Хане Питкин, која је представљање одредила као независно и одговорно деловање у интересу оних који су представљени.²⁵⁰ У овој дефиницији, уколико је пажљиво рашчланимо, се налазе скоро сви проблеми теорије, када је реч, пре свега, о слободном мандату. Наиме, потребно је истовремено испунити два задатка. Са једне стране, представнику се мора омогућити независно деловање. Са друге стране, мора се обезбедити да се слобода посланика не претвори у његово „отуђење“ од оних које представља. Другим речима, неопходно је обезбедити и да посланик буде њима одговоран. Опет, свака врста успостављања одговорности правним средствима нарушава принцип слободног посланичког мандата. Делује да се налазимо у својеврсном зачараном кругу. Чини нам се да се оваква сложена

²⁴⁹ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 765.

²⁵⁰ H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles, London, 1972., стр. 209; М. Kasapović, *op. cit.*, стр. 299.

питања јављају само код слободног посланичког мандата, јер се ту јавља тај противуречан однос између слободе посланика и одговорности. Код императивног мандата тај проблем не постоји, јер је установљена правна одговорност посланика, али на уштрб слободе представника. Питање је, на који начин можемо да изађемо из тог „зачараног круга“? Одговор ћемо покушати да понудимо у редовима који следе.

Прво, важно је да се нагласи да су избори најбитнији механизам за остваривање и одржавање механизма политичке одговорности. Они се, превасходно, одржавају ради конституисања законодавне функције државне власти, али су истовремено и механизам за успостављање одговорности изабраних. Након спроведених избора кандидати постају посланици, што је свакако једна привилегија, односно част. Правно гледано, мандат посланика је свакако својеврсно овлашћење за вршење власти и јавноправна функција, а никако субјективно право његовог носиоца, или његова својина.²⁵¹ Посланик путем избора не задобија мандат да би га вршио дискреционо, већ постаје члан народног представништва, те бива тим чином везан одговорношћу.²⁵²

Правно гледано, основни проблем са успостављањем политичке одговорности посланика је постојање уставне норме о слободном посланичком мандату којом се посланику гарантује одсуство било какве правне одговорности и којом се предвиђа да је посланик подвргнут само својој савести.²⁵³ На први поглед делује да политичка одговорност посланика не може да буде реализована, односно да то може да се деси само у време избора. У том случају чини се да би одговорност била сувише „удаљена“ од посланика. Ту се јављају два проблема. Први, који се тиче времена за реализацију одговорности, које у случају редовних избора за представничка тела може да траје неколико година. Други, који се тиче реализације одговорности и у изборном периоду, а због начина гласања у савременим представничким системима. Наиме, пошто се у савремено доба гласа пре свега за политичке странке, а не за појединачне посланике дошли бисмо у ситуацију

²⁵¹ Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 71.

²⁵² P. Vadura, *op. cit* стр. 503.

²⁵³ C. Müller, *op. cit.*, стр. 11.

да је посланик, заправо, „заклоњен“ под „скутима“ политичке странке од било какве одговорности. Но, да ли је заиста тако?

Прво, приликом реализовања ванправне или политичко-правне одговорности, требало би да разликујемо два периода. То су период између избора и период за време избора. У моменту избора ситуација је унеколико другачија. Тада се ствара правна веза између бирача и кандидата у том смислу да бирачи бирају будуће посланике. Бирачи у том моменту имају прилику да реализују политичку одговорност према посланицима. Мада, истина је и да тада бирачи најчешће немају на уму појединачне кандидате, већ организације које их предлажу, односно политичке странке. Са друге стране, у току легислатурног периода не сме у складу са начелом слободног посланичког мандата ни бити говора о давању било каквих обавезних упутстава посланицима, нити позивању посланика на одговорност, вршењем опозива. Посланику је непостојање правне неодговорности потребно како би на најбољи могући начин, квалитетно обављао своју функцију. Како би се то постигло он мора правно да буде ослобођен од било какве акције својих бирача,²⁵⁴ односно било кога другог. Ипак, то не значи да су у том периоду посланици неодговорни, јер би одсуство било какве њихове одговорности било, исто тако, недопустиво. Дакле, посланика који је правно политички неодговоран, морамо учинити, ипак, политички одговорним. Питање је да ли, ипак, постоји неко решење и на који начин би могла да се помире наизглед два непомирљива циља?

Чини нам се да се одговор налази, поново, у фракцијској дисциплини, односно у њеним дозвољеним средствима. Управо дозвољена фракцијска дисциплина доводи до одређеног степена одговорности посланика током легислатурног периода. Практично, као једино решење када је у питању одговорност посланика током легислатурног периода се намеће ванправна или правно-политичка одговорност и ту видимо насушну потребу њеног постојања. Уставно право и оваква одговорност посланика су на одређени начин међусобно повезани. Прецизније, управо правни поредак гарантујући слободан посланички мандат, суштински „отвара врата“ постојању ванправне политичке

²⁵⁴ A. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1896., стр. 272.

одговорности посланика. Политичка ванправна одговорност јесте „флуидна”, али не значи због тога да се она теже реализује. Политичка одговорност је „она тачка у којој се срећу и додирују политика и право. Од тога како функционише систем политичке одговорности врло много зависи и како се политика и право међусобно мире, допуњују и решавају конфликтне ситуације.”²⁵⁵

Правни поредак посланицима пружа потпуну правну слободу, а захваљујући тој слободи, посланици бивају подвргнути политичкој одговорности ванправног карактера. У том случају, имамо истовремено постојање политичке одговорности посланика, која је ванправна или политичко-правна, без било каквог нарушавања правних темеља на којима је саздана савремена представничка демократија. Управо је предност слободног посланичког мандата што допушта изграђивање одговорног политичког вођства, јер бити одговоран политичар значи развити способности расуђивања и одлучивања у општем интересу. Једино деловање представника у складу са својим уверењима, ствара способно вођство. Они који успеју да оправдају поверење биће и даље у политичкој арени. Онима који су поверење изиграли биће захваљено након истека мандата, а можда и пре.²⁵⁶ Једна од функција слободног посланичког мандата је да се у одсуству постојања правне политичке одговорности посланика створе услови за реализацију ванправне или правно-политичке одговорности посланика, не само према бирачима, већ и према политичким странкама. Другим речима, у случају да посланик није правно слободан да делује у интересу суверена, онда о било каквој његовој одговорности не би могло да буде

²⁵⁵ М. Јовичић, *Демократија и одговорност, Одговорност носилаца јавних функција*, стр. 119; Било би потпуно нелогично и по демократију погубно да посланици не буду одговорни онима које представљају, грађанима, суверену. Посве је друго питање како се ова одговорност реализује. Одговорност је једна од основних елемената права, као и један од основних принципа демократског политичког поретка. „Одговорност у праву значи кршење диспозиције и подложност прекршиоца санкцији”. Важно је одговорити на питање: **ко, коме** и **за шта** одговара, дакле утврдити објекат одговорности (страну која је прекршила диспозицију–ко), субјекат одговорности (страну пред којом се одговара–коме), као и основ одговорности (шта), Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 819-827; Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 70, фн. 231.

²⁵⁶ С. Сурлић, „Појам, врсте и основна обележја парламентарног мандата”, *Годишњак*, 2013, стр. 56.

речи. Наиме, не може се позивати на одговорност неко ко уопште и нема слободу деловања.

Јасно је да се, уколико се проблем постави на овај начин, може видети да уставне одредбе и стварност нису тако оштро супростављени, како се то на први поглед, заиста и чини. Уставно право на тај начин уважава друштвену реалност, али са друге стране поставља јасне границе које се не могу и не смеју прећи у истинским демократским државама. Уставне одредбе о слободном посланичком мандату и о улози политичких партија, представљају основу на којој се гради правни положај посланика и њихова политичка одговорност. Оне се остварују у конкретним околностима, које их коначно обликују. Слободан посланички мандат који је зајемчен у савременим уставима је језгро које гарантује одређени степен правне слободе посланика. Постојање тог језгра је неопходно у временима страначке владавине.

Наравно, на први поглед, делује да је постојање правне политичке одговорности демократскије и да се тиме више штите интереси бирача, те да се на тај начин лакше реализује политичка одговорност изабраних. Но, тако је само уколико се не сагледа целина проблема. Јасно је да се било који облик правне одговорности, па и политичка одговорност не реализује у сваком случају. Понекад се, једноставно деси да механизам одговорности закаже. Имајући то у виду, нико не може да гарантује да би правна одговорност посланика била плодотворнија за демократски поредак. Пре би се могло рећи да бисмо тада уместо правно неодговорних посланика имали правно неодговорне политичке странке, односно њихова вођства. Свакако, најважније је да у неком друштву постоји висок ниво демократске политичке културе, јер ће се тада ванправна политичка одговорност остваривати у бар истом степену као правна политичка одговорност. Стога, многи писци не инсистирају на разликовању правне и ванправне политичке одговорности, наглашавајући да се политичка одговорност најбоље остварује у средини у којој политичка култура као битан регулатор политичког живота почива на етици одговорности.²⁵⁷

²⁵⁷ Видети: М. Вебер, „Политика као позив”, *Духовни рад као позив*, Нови Сад, 1998, стр. 170-189, цитирано према В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 765, фн. 24.

7.3.3. Политичке странке и политичка одговорност

Политичке странке су неизоставан део и приче о политичкој одговорности. Благодаревши њиховом појављивању, „концепт представљања у савременој држави више не може да се сагледава само са становишта да ли је посланик „везан налозима бирача“ или „налозима респективних политичких партија“. То питање се мора 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.“²⁵⁸ Одговор на ова питања се мењао, како су се мењали представнички режими.

Политички процес у савременим демократијама, када се гледа од бирача, па до носилаца јавних функција који одређену политику и примењују, може да се посматра као својеврстан процес делегације. У његовом оквиру, они који су носиоци права на доношење политичких одлука условно овлашћују друге да у њихово име доносе те одлуке. У демократским системима је основна нормативна претпоставка да они који су овлашћени да делују у име грађана би требало да чине управо оно што од њих грађани очекују.²⁵⁹ Како би се то постигло неопходно је да постоји одговарајући механизам. Тај механизам је управо процес делегације. Његово функционисање се мења током времена заједно са представничком демократијом.

Након Велике француске револуције и током деветнаестог века парламентарци су били најчешће угледне политичке личности. Често се радило о врхунским ораторима који су својом харизмом давали импулсе представничкој демократији. Касније је појава политичких странака изменила овакву слику парламената, а нарочито током двадесетог века. Таквим једним процесом, представничка владавина је постала више демократска, јер су се на тај начин у политички живот укључују шире категорије

²⁵⁸ Б. Ненадић, „О парламентарном мандату: пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2008, стр. 6.

²⁵⁹ W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, „Parliamentary Democracy: Promise and Problems“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006, стр. 19.

становништва. Међутим, у исто време је такав развој довео до измењених односа у оквиру парламената. У оквиру њих превласт преузимају политичке странке и њихова вођства.²⁶⁰ Заправо, сматра се да се због тога промене у положају и деловању посланика морају да доведу у везу са данашњим задацима парламената и да је нужно да буду засноване на значењу и одговорностима политичких странака.²⁶¹ Данашњим парламентима господаре политичке странке, те су оне укључене у све проблеме и сва решења модерних представничких система, па је такав случај и са политичком одговорношћу посланика.

У теорији се често може наићи на схватање да је представничка демократија, пре свега, у парламентарним системима власти страначка демократија²⁶² и да је парламентарна владавина најчешћи начин организовања одговорности и делегације у савременим демократијама.²⁶³ Додали бисмо да не бисмо могли са сигурношћу да кажемо да једино парламентарне системе власти карактерише страначка владавина. Пре би се могло рећи да је оваква владавина карактеристика свих система власти. Наравно, негде у већем, а негде у мањем обиму. Практично, њиховом појавом политичке странке постају онај централни механизам, односно „уставни ланац који омогућава да механизам политичке делегације и одговорности функционише у пракси.”²⁶⁴

Чињеница је и да су политичке странке на себе преузеле непосредан однос према посланицима и на неки начин га отуђиле од бирача.²⁶⁵ Са друге стране, општеприхваћено је и да политичке странке чине смисленом могућност реализовања демократске одговорности посланика. Без страначких програма, па макар они били и у најлабавијем смислу, као и без постојања посвећености посланика тим програмима, избори не би могли да доведу до

²⁶⁰ Више у парламенту нема вербалних бравура, те аргументације која почива на државотворним, а не страначким разлозима; В. Петров, (2011a), *op. cit.*, стр. 772.

²⁶¹ P. Badura, *op. cit.*, стр. 491.

²⁶² K. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 4.

²⁶³ W.C. Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 4.

²⁶⁴ W.C. Müller, (2000), *op. cit.*, стр. 309.

²⁶⁵ J. Ђорђевић, *Novi ustavni sistem*, Beograd, 1964., стр. 697.

тога да бирачи изражавају проспективан утицај на политику.²⁶⁶ Имајући у виду њихову важност, улога политичких странака се како смо видели, признаје не само уставним одредбама, већ и одредбама законског, али и пословничког карактера. На тај начин политичке странке се налазе и формално-правно у том својеврсном ланцу одговорности и делегације, чиме им се правним поретком омогућава да извршавају своје функције.

Свакако да је са оваквим развојем представништва донекле усложњено питање политичке одговорности посланика. С обзиром на то да представнички системи више нису индивидуалистички, реализовање политичке одговорности се више не дешава само на линији бирач-посланик, већ бирач-политичка странка-посланик. У времену пре појављивања политичких странака, посланици су стајали непосредно у односу према својим бирачима. У то време и бирачко право није било опште. У сваком случају, посланици су тачно знали према коме ће ту одговорност да реализују. После појављивања политичких странака, посланици више нису одговорни само грађанима, већ и политичким странкама без чије помоћи неко лице не би ни могло да постане посланик. Исто тако, грађанима нису политички одговорни једино посланици, већ и политичке странке, за које се пре свега и гласа на изборима, иако се правно гледано за посланика бирају појединци.

Оваква промена је посве логична, јер политичке странке кандидују одређени програм на изборима, те су и оне учесник у политичкој арени и самим тим и оне би морале да буду одговорне суверену, грађанима. Њихово учешће на изборима показује јасну намеру да преузимањем државног кормила, преузму и одговорност за одлуке настале у њиховој „режији“. Демократски пут подразумева уплив политичких странака на државну политику, а сразмерно њиховом успеху на изборима.²⁶⁷ Другим речима, политичке странке су удружења која се трајно организују са циљем да преузму власт и одговорност пред бирачким телом у целисти, односно пред народом.²⁶⁸ Стога, према бирачима

²⁶⁶ W.C. Müller, (2000), *op. cit.*, стр. 311.

²⁶⁷ M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

²⁶⁸ J. H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Walter de Gruyter Verlag, Berlin 1956, стр. 24, наведено према M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

у савременим представничким демократијама политички одговарају и политичке странке и посланици.²⁶⁹

У вези са тим, политичка одговорност посланика према грађанима се у савременим представничким демократијама реализује посредно, преко политичких странака, односно парламентарних група. Посланици више нису политички одговорни само бирачима, већ и онима који их подржавају током изборног процеса, политичким странкама. Лепо се примећује да код индивидуалне одговорности имамо ситуацију да гласачи директно гласају за свог представника и да је у време избора он им лично одговоран. Ово подразумева да њему бирачи директно могу ускратити поверење. Међутим, већина изборних система не дозвољава бирачима да тако чине, те преовлађује тзв. колективна одговорност преко које су политичке странке директно одговорне. У том случају, посланици индиректно политички одговарају својим бирачима и то преко политичких странака.²⁷⁰

Дакле, одговорност према посланицима бива реализована преко политичких странака, а нарочито када је реч о чистом пропорционалном систему, са затвореним листама. Бирачи, поготово у пропорционалним изборним системима више немају, као некада у виду само посланика, већ пре свега политичку странку и њен програм. Фактички гледано, бирачи на изборима неће вредновати конкретног посланика, већ његову странку. Ово због тога што изборну трку најчешће воде политичке странке, а нарочито када је реч о пропорционалном изборном систему. У оним изборним системима који су на неки начин персонализовани, а то су већински изборни системи, као и пропорционални системи са неком варијантом преференцијалног гласања, постоји могућност да посланици буду и директно подвргнути одговорности од стране бирача. Опет, ради се о могућности, јер не би требало прецењивати ни ефекте ових изборних система. Може да се каже да у оквиру персонализованих изборних система постоји само институционална могућност да посланици подвргну политичкој одговорности посланика, јер и у таквим изборним

²⁶⁹ М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

²⁷⁰ Видети, S. Hug, „Parliamentary voting”, *Party Governance and Party Democracy*, W.C. Müller, H.M. Narud (eds.), New York, Heidelberg, Dordrecht, London, 2013, стр. 141.

системима изборним процесом владају политичке странке. Јасно је да посланик дугује већу захвалност својој странци када је реч о гласању по листама, јер се бирачи тада примарно одлучују према странкама. Ипак, у праву се не прави таква разлика.²⁷¹

Стога, чак и када је реч о већинском изборном систему, ретки су самостални кандидати. Практично се и тада гласа за странке, али нешто мало више и за кандидате, јер су они просечном бирачу „видљивији“ него када је реч о пропорционалном систему. Имајући то у виду, може да се каже да се током избора реализује посредна одговорност посланика. Бирачи гласајући за одређену политичку странку у суштини на посредан начин подвргавају политичкој одговорности и саме посланике, ценећи њихов рад. Практично, у модерној страначкој демократији гласови се добијају не због личних својстава и вредности, већ услед припадности одређеној партији.²⁷²

Сада се на овом месту могу поставити још два логична питања. Прво, није ли антидемократски практично непостојање непосредне политичке одговорности посланика коју би реализовали грађани? Друго, није ли антидемократски да се одговорност реализује само на изборима, а да после политичке одговорности као да нема? Ова два питања су намерно заједно постављена, јер њих спајају одговори на њих. Наиме,

²⁷¹ D. Th. Tsatsos, *op. cit.*, стр. 255; Став уставне теорије је да је за деформацију парламентарног система крив пропорционални изборни систем односно кандидовање по листама, јер је на тај начин укинут непосредан однос између бирача и посланика. Према речима Лајбхолца „гласови бирача припадају првенствено партији, а могућност непосредног утицаја бирача на номинацију кандидата и тиме самостално одређивање водећих личности искључено је. Укратко, увођењем пропорционалног система поново је изгубљен моменат својеврсне стваралачке дијалектике парламентарних избора која је у почетку била својствена парламентарном систему;“ G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, стр. 89, наведено према С. Чиплић, *op. cit.*, стр. 262. Сматрамо да је пренаглашена негативна оцена која се тиче пропорционалних изборних система. Тачно је да је у пропорционалним изборним системима, а нарочито у оним са затвореним изборним листама посланик мање „видљив“ бирачима, него што је то реч у већинским изборним системима. Овакав положај би требало да доведе до тога да посланик буде више везан за своје бираче, него за политичку странку која га кандидује. Но, то није случај. Најбољи пример за тако нешто је британски парламент. У парламенту Велике Британије и поред постојања класичног *first past post* изборног система, имамо случај да су посланици изузетно кохезивни, односно дисциплиновани.

²⁷² G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 4.

посредна политичка одговорност посланика не мора да представља антидемократски тренд. Она је нужна у савременој представничкој демократији. Ваља само поновити да политичке странке немају само негативне улоге какве им се често приписују, већ као нужност функционисања савремених представничких демократија имају много позитивних улога. Једна од њих је управо реализовање политичке одговорности посланика. За политичку одговорност је најбитније да до њене реализације, у случају потребе, и дође. Гласајући за политичку странку, грађани, односно бирачи санкционишу и саме посланике, јер је њихова политичка судбина најчешће везана за политичку странку. Одговор на друго питање нам открива још једну корисну функцију политичких странака. Изборима се, заиста, релизује политичка одговорност и делује да након њих посланици уопште нису никоме одговорни. Међутим, чини нам се да баш и то није случај. Управо политичке странке користећи дозвољена средства страначке, односно фракцијске дисциплине подвргавају посланика одговорности и између избора. Како се уопште реализује ова врста одговорности?

Прво, носиоци јавних функција желе да сачувају своју функцију или да, пак, напредују у хијерархији, те се труде да је обављају на најбољи могући начин.²⁷³ Жеља за поновним избором ограничава слободан мандат.²⁷⁴ У ери политичких странака јасно је да оне одлучују ко ће опет у парламентарну арену, а ко неће, као и ко ће у хијерархији да напредује. На крају легислатурног периода кључну реч дају бирачи на изборима. Ђовани Сартори исправно тврди када каже да је страх од казне од стране бирача на изборима довољан да остану у сагласју са жељама својих бирача.²⁷⁵ Дакле, нужно је да се представник уколико жели да буде поново изабран и потруди да остане у складу са вољом и жељама бирача.²⁷⁶

²⁷³ J. A. Schlesinger, *Ambition and politics*, Rand McNally, Chicago, 1966, наведено према W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 19.

²⁷⁴ W. Kaltefleiter, H-J. Veen, „Zwischen freiem und imperativem Mandat: Zur Bindung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 5, 2/1974, стр. 251.

²⁷⁵ G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited: The Contemporary Debate*, Chatham House, Chatham, 1987, наведено према W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 19.

²⁷⁶ J. Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950., стр. 426.

Тврди се да чак и према посланицима који више немају амбицију да се поново кандидују или су спречени да то учине делује механизам политичке одговорности бар посредно, индиректно. У том случају бирачка конекција ограничава посланике кроз њихову колективну афилијацију према политичким странкама, које имају и своје сопствене интересе. Наиме, политичке странке имају интерес да остану у политичкој утакмици и након повлачења појединих посланика. Имајући то у виду, у оквиру политичких странака се све чини да и овакви посланици врше своју функцију као да ће поново ићи на изборе.²⁷⁷

Разуме се, биће свакако теже политичким странкама да реализују ову врсту одговорности према посланицима који више не желе да се баве политиком. Просто, механизми који су на располагању политичким странкама не могу да функционишу на најбољи могући начин. Већина тих механизма којима се постиже страначка кохезија је проспективног дејства. Помоћу њих се посланику даје до знања да ће његово понашање бити вредновано на одређени начин. Но, чак и када је реч о лицима која више не желе да се баве политичком делатношћу опет то не значи да се они у том периоду понашају ван било каквих правила и контроле. Прво, оно на шта смо већ указивали у овом раду је постојање заједничких ставова са страначким колегама. Ти заједнички ставови најчешће доводе и до кохезије, без обзира на средства за постизање страначке, односно фракцијске дисциплине. Према томе, може да се очекује да ће и они да своју функцију да врше у складу са ставовима бирача који су дали глас на изборима тој политичкој опцији. Бирачи, изјашњавајући се на изборима у суштини изражавају и своје жеље о томе како желе да се у наредном периоду врши власт и посланици најчешће о томе имају одређене представе. Друго, такве посланике ће у зони политичке одговорности „држати” још једна чињеница. То је могућност поновног политичког реактивирања тог посланика. Због тога он свакако мора да има на уму да постоји могућност да пожели да

²⁷⁷ J.M. Carey, *Term limits and Legislative Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; D.A. Wittman, *The Myth of Democratic Failure*, University of Chicago Press, Chicago, 1995; J. A. Schlesinger, *Political parties and the Winning of Office*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991; све наведено према W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 19.

поново обавља посланичку функцију и неће желети да га његово претходно понашање у томе спречи.

Овакав начин реализовања политичке одговорности је посве логичан. Посланици најчешће постају и вршиоци те функције управо због тога што их је подржала политичка странка. Посао политичких странака се у савременим представничким демократијама не исцрпљује само кандидовањем на изборима. Задатак је политичких странака да контролишу ланац делегације контролишући парламентарне групе и њихове чланове. Политичке странке развијају изборне програме, посматрају кандидате, прате рад посланика у парламенту и могу да их дисциплинују кроз институционалне и организационе мере. Наравно, у пракси, ће способност странака да контролишу ланац делегације варирати и у простору и у времену.²⁷⁸ Битно је да правни поредак политичким странкама даје могућност за вршење политичке контроле и реализовање политичке одговорности, док ова способност може зависити од разних ванправних фактора.

На крају, напоменућемо да поједини теоретичари пледирају да се због чињенице да политичке странке имају јасну нормирану улогу у избору посланика, нарочито у пропорционалном изборном систему, њима да право да опозивају посланике.²⁷⁹ Видели смо да ова становишта нису прихватљива. У том случају би посланици били потпуно непотребни и могли би да потпуно буду и укинута, а да се политичке одлуке само доносе у оквиру страначких вођстава. Политичким странкама је већ самим уставним нормирањем признато одговарајуће место у савременим представничким системима. Њихова улога је јасно одређена. Преко њих се посредно остварује одговорност посланика према грађанима. Приликом реализовања ове одговорности граница је слободан посланички мандат и преко тога не би смело да се иде. У супротном, био би „урушен“ читав систем савремених представничких демократија.

²⁷⁸ K. Heidar, „Parliamentary Party Groups: To Whom is the Midfield Accountable?“, *Party Governance and Party Democracy*, W.C. Müller, H.M. Narud (eds.), New York, Heidelberg, Dordrecht, London, 2013, стр. 125.

²⁷⁹ Видети о њима код, С. Чиплић, *op. cit.*, стр. 263.

8. СТРАНАЧКИ ПРЕБЕЗИ ТОКОМ ЛЕГИСЛАТУРНОГ ПЕРИОДА И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ²⁸⁰

8.1. Општи поглед о проблему „страначких пребега“

У уставноправним системима многих држава постоје посебне мере усмерене ка онемогућавању или отежавању промена страначке припадности изабраних чланова парламента. Оне иду за тим да отежају иступање посланика из политичке странке чији су чланови били у време избора, односно да им отежају сврставање уз политичке опције другачије од политике сопствене странке. Реч је о појавама у којима до изражаја долази, или може да дође, до својеврсног проблематизовања легитимитета народног представника или његовог гласања у парламенту. У сваком случају, то је један од кључних проблема у оквиру модерних представничких демократија, који се посебно односи на аспект парламентарне стабилности и поверења у избор бирача.²⁸¹ Ипак, у пракси, али ни у теорији, нема чак ни њиховог јединственог назива. Користе се различити изрази да би се оне описале, а неки од њих су, на пример, страначко преусмерење-*Party Switching*, пребегавање-*Defecting*, престојавање-*Floor-Crossing*, политичко номадство.²⁸²

Јасно је да бирачи на изборима имају пре свега у виду конкретну политичку странку и њен програм, а не појединачног посланика. Практично, постоје две могућности „изигравања“ воље грађана, а када се гледа повезаност посланика са политичким странкама, односно са одређеном политиком. Прва је иступање посланика супротно идеолошко-политичкој оријентацији странке на чијој је листи изабран. Друга је промена

²⁸⁰ О овој теми видети и, М. Станић, „Promena stranačke pripadnosti poslanika tokom legislaturnog perioda i njene pravne posledice u uporednom pravu“, *Strani pravni život*, 3/2015.

²⁸¹ К. Janda, „Assesing Laws That Ban Party Switching Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments“, Democracy Unit, University of Suriname, University Guesthouse, Leysweg, Cahiers nr. 10, Paramaribo, 2007, доступно и на, <http://www.janda.org/bio/parties/articles/Janda%20Suriname%202008.pdf>, приступ, 30.10.2019., стр. 84-85.

²⁸² В. Ђурић, „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака“, *Нова српска политичка мисао*, vol. XX, 1-2/2012, стр. 187.

страначке припадности током трајања легислатурног периода.²⁸³ Уколико погледамо упоредни парламентарни живот, видећемо да промена страначке припадности током периода легислатуре није неуобичајена. На пример, у периоду од 1996. до 2001. године у Италији је 10 одсто посланика променило страначку припадност. У руској Думи је у периоду од 1993. до 1995. године чак 31 одсто посланика то учинило, као и 40 одсто посланика чешког парламента у периоду од 1992. до 1996. године.²⁸⁴ Када је реч о Србији, „пракса је забележила различите случајеве. Посланици су прелазили из једног у други посланички клуб, мењали странку у оквиру истог посланичког клуба, оснивали нови посланички клуб, или сами себе проглашавали независним посланицима. Само у једном случају је посланик из владајуће партије прешао у опозициону“.²⁸⁵ Важно је да се напомене да се, упоредно гледано, мењање чланства посланика у политичким странакама током трајања легислатурног периода догађа и у земљама које се сматрају традиционалним демократијама.²⁸⁶

Одмах би ваљало да се напомене и да се разјасни да је промена политичке странке парламентарца квалитативно

²⁸³ В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 185; Према Џемсу Брајсу, ствар је јасна, те би посланикова дужност била да поднесе оставку, уколико жели да пређе у супарнички табор, Џ. Брајс, *Савремене демократије*, Књига трећа, Београд, 1933, стр. 32.

²⁸⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Report on the imperative mandate and similar practices“, Strasbourg, 16.6.2009., доступно и на, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29027-e>, приступ 30.10.2019., стр. 6.

²⁸⁵ S. Orlović, *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Београд, 2008, стр. 456.

²⁸⁶ K. Janda, *op. cit.*, стр. 84-85; На пример, у Француској је појава „номадизма“ у парламенту доста ретка, јер у случају да посланик у току трајања легислатуре промени страначку афилијацију прелази у категорију тзв. неуписаних посланика, а то су они посланици који не припадају ниједној парламентарној групи. Радило се пре свега о случајевима посланика који су желели да преузму функцију у извршној власти, као и о личностима које су већ биле добро етаблиране у политичком животу. Видети, С. Poirier, V. L. Kyelem, „Nomadisme ou transhumance politique post- électoral et discipline de parti dans l'espace francophone“, Rapport définitif, Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Commission Affaires Parlementaires, Bruxelles 2012, доступно и на, http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2012_07_CAP_4_1_Nomadisme.pdf, стр. 8-9; D. Beetham, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku-vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija, 2008, доступно, http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/UNDP_SRB_Parliament_and_democracy_in_the_21st_century-Parlament_i_demokratija_u_21._veku.pdf, приступи 30.10.2019., стр. 40.

другачија од кршења страначке, односно фракцијске дисциплине. Када је о кршењу дисциплине реч, посланик се по неком питању не слаже са страначким ставом, али он најчешће нема намеру да напушта политичку странку. Разуме се, овакво поступање може и водити каснијем напуштању политичке странке. У пракси се овакве ситуације могу и преклапати. Но, сумарно гледано, када је реч о правној проблематици, ова разлика може да буде значајна, јер у случају напуштања политичке странке, тада се санкција, уколико је уопште има, установљава правним нормама. Са друге стране, када дође до кршења фракцијске дисциплине, санкционисање посланика остаје у рукама самих политичких странака.²⁸⁷ Разуме се, санкционисање посланика у случају кршења дисциплине мора да буде у складу са слободним посланичким мандатом. Односно, према посланику морају да се примењују само дозвољене мере за постизање страначке дисциплине, политичког карактера.

Један од проблема је и што у случају промене политичке странке, односно парламентарне групе, правно и фактички гледано, ситуација није тако једноставна, пошто „кривица“ не мора да буде једино на страни посланика. Лако може да се догоди да и сама политичка странка изневери свој политички програм и предизборна обећања. Услед тога, посланик може да током легислатурног периода схвати и да у некој другој фракцији, односно политичкој странци може боље да обавља своју функцију и да испуни хтења грађана. Због тога уставотворци и законодавци морају пажљиво да извагају све интересе. Основно питање је да ли би држава требало да се меша и да штити постојеће политичке странке? Делује сасвим оправдан одговор да правни поредак не би требало да буде заштитник интереса политичких странака, а науштрб посланика који би желели да свој мандат обављају поштено и у доброј вери.²⁸⁸ Губитак мандата посланика у том

²⁸⁷ Видети, Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 14.

²⁸⁸ Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 16-17; Политички номадизам се може предузимати из сасвим себичних разлога, на пример, како би се дошло до неке јавне функције. Овакви пребези могу знатно дестабилизovati рад парламента и изневерити вољу бирача која је јасно изражена. Из тих разлога, многи парламенти се штите увођењем одредби против оваквог поступања и њима се предвиђа да такав посланик поднесе оставку, D. Veetham, *op. cit.*, стр. 40.

случају се чини као претерана и казна која није нужна.²⁸⁹ Дакле, право, односно држава не би требало да замењују политичке странке у примени страначке дисциплине. Са друге стране, ни странке не би смеле да буду овлашћене да мењају резултате избора.²⁹⁰ Другим речима, правно спречавање ове појаве је несагласно принципу слободног посланичког мандата, али би и политичке странке требало да делују „савесно“ и да политичким средствима „кажњавају“ неоправдане пребеге. У том случају, чини се да правни поредак ту и не би имао било какву потребу за интервенисањем. У центру свега је и савесни појединац, посланик и развијена демократска политичка култура у оквиру које сви субјекти делују.

8.2. Ставови теорије о проблему „страначких пребега“ у представничким системима током периода легислатуре

Ради се, дакле, о два различита интереса, оном посланичком и оном политичке странке. Поставља се и питање да ли је морално да посланик који је изабран захваљујући потпори неке политичке странке, касније ту странку и напусти? Истовремено, поставља се и питање оправданости правних норми којима се санкционише овакво поступање посланика? Услед тога, у теорији су се искристалисала два супростављена становишта и свако од њих нуди своје аргументе. Са једне стране, постоји схватање да би требало правно да се санкционише промена страначке припадности посланика. Са друге стране, негира се и критикује постојање овакве могућности. Ми ћемо изнети становишта обе струје, а почећемо са оним аргументима који иду у прилог оваквом интервенисању.

Дакле, разлози који говоре у прилог правног санкционисања посланика у случају мењања политичке странке могу да се посматрају са два аспекта. Први је однос између бирача са посланицима и политичким странакама. Други је однос између посланика и политичких странака које су их предложиле на

²⁸⁹ Ђ. Sartori, (2003), *op. cit.*, стр. 217.

²⁹⁰ Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 19.

изборима. Промена политичке странке, односно парламентарне групе може имати утицаја на бираче, који су свој глас дали пре свега имајући у виду одређену политичку странку и њен програм. У вези са тим, кандидовањем на листи одређене политичке странке и сам кандидат исказује намеру да ће када буде изабран следити страначки програм. Уколико би се због тога избори схватили као какав „општи уговор“, онда би то представљало кршење тог уговора и онда се чини да је његова логична последица губљење мандата.²⁹¹

Сумарно гледано, у делу теорије се сматра да политички пребези имају опасне карактеристике за демократски систем, јер се на тај начин искривљује политичка репрезентација, слаби страначки систем, подрива влада, подстиче корупција, уништава демократска политичка култура.²⁹² Конкретније, оваква поступања могу посебно да буду политички значајна када је сваки глас „драгоцен, особито у ровитој политичкој ситуацији.“²⁹³ У теорији се и упозорава да се дозвољавањем овакве праксе даје могућност за манипулацију и за неодговорна и исхитрена понашања појединаца.²⁹⁴ Тврди се и да, оваква појава није само демократски и морално проблематична, већ утиче на нефункционалност система власти, пошто ограничава странке и на власти и у опозицији да делују.²⁹⁵ Теоретичари који се залажу за спречавање овакве појаве правним средствима сматрају да се њоме изиграва избор бирача и постојање одговорности.²⁹⁶ Такође, према њима „кажњавањем“ пребега се чува стабилност, пошто се чува однос снага између политичких странака у парламенту, односно пропорционалност парламента, уз истовремено јачање улоге страначког вођства и омогућавање успостављања страначке дисциплине током спровођења кохерентне страначке политике

²⁹¹ Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 16-17.

²⁹² J. De Esteban, *op. cit.*, стр. 13-15.

²⁹³ З. Р. Томић, *Уставно и средно, Правна установишта 2003-2006*, Београд, 2006, стр. 39.

²⁹⁴ Видети, H. Säcker, *op. cit.*, стр. 356-357.

²⁹⁵ H-J. Veen, *op. cit.*, стр. 18.

²⁹⁶ K. Janda, „Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments“, Working Paper 2, 2009, доступно и на <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>, приступ 30.10.2019., стр. 4-5, 12-13.

у парламенту.²⁹⁷ У делу теорије указује се на још једну могућу ситуацију, те се и истиче да је несагласно са демократским постулатима да посланик постане током легислатурног периода члан странке која на изборима није освојила довољан број гласова да би била представљена у парламенту или чак није ни постојала у време избора.²⁹⁸

Неколико немачких теоретичара је образлагало неприхватљивост оваквог поступања посланика, а имајући у виду везе које они имају са политичким странкама чији су били чланови и које везе се према њима не смеју занемарити. Према схватањима ових теоретичара, на тај начин се штите и везе које постоје међу бирачима и политичким странкама. Тако, на пример, Герхард Лајбхолц сматра да се у држави у којој политичке странке обављају јавне функције и чине видљивим однос идентитета између друштва и државе, положај посланика одређује пре свега имајући у виду његову везу са политичком странком.²⁹⁹ Хорст Зекер, тврди да бирачи дају свој глас пре свега политичким странкама и да су одлуке Савезног уставног суда када је реч о материји забране политичких странака показале да спајање мандата и фракцијске припадности није незамисливо. Фридрих Шефер пише да постоји троструки однос између бирача, посланика и политичких странака и касније ниједна од ових страна не би смела да овај однос мења и да прокламовани слободан посланички мандат, није без своје функције у савременим представничким демократијама. Наиме, Шефер вели да слободан посланички мандат штити посланика од било какве принуде од стране бирача и политичких странака. Управо због ове слободе коју посланик има, он и нема потребу да током легислатурног периода мења политичку странку.³⁰⁰ Мартин Криле слично резонује. Према њему, гарантовани народни суверенитет се чува кроз избор бирача, који би био лишен сваког

²⁹⁷ Видети више, S. Miskin, *Politician Overboard: Jumping the Party Ship*, Research Paper, Department of the Parliamentary Library, Australia, 4/2002-2003, стр. 24.

²⁹⁸ Б. Милосављевић, „Теорија политичког представништва и посланички мандат”, *Право и политика*, год. IV, 1/2011, 22.

²⁹⁹ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, 1. Auflage, стр. 238 и даље, наведено према H. Säcker, *op. cit.*, стр. 351, фн. 13.

³⁰⁰ Видети, M. Müller, *op. cit.*, стр. 29.

смисла страначким променама. Он предлаже решење, према којем би у случају озбиљног неслагања између посланика и политичке странке, посланик морао да поднесе оставку и на тај начин би се потпуно поштовао избор бирача.³⁰¹ Ипак, и поред оваквих ставова, теоретичари у Немачкој претежно сматрају да у случају промене страначке припадности не би требало да дође до престанка посланичког мандата. Занимљиво је да теоретичари који су писали у време Вајмарске Немачке доминантно тврде супротно.³⁰² У сваком случају, несумњиво је право посланика да напусти своју фракцију³⁰³ и у немачком позитивном праву нигде се не предвиђа да ће посланику престати мандат у случају промене политичке странке.³⁰⁴

На супротној страни су они аргументи који су против било каквог интервенисања државе правним средствима у овој материји. У литератури, ипак, преовлађује становиште да забрана овакве праксе више има негативних него позитивних ефеката, односно да чување мандата и поред фракцијске промене доноси много више предности него недостатака.³⁰⁵ Тако се вели да се санкционисањем страначких промена спречавају посланици да слободно мисле, односно да се приморавају да поступају у складу са страначким ставовима чак и када су противни њиховим уверењима. Таквим поступањима се ограничава слобода говора, односно слобода удруживања и раздруживања. Даље, тврди се да се на тај начин политичке странке стављају у такав положај који им у политичком систему формално не припада. На крају, на тај начин се сужава могућност контроле егzekутиве од стране посланика.³⁰⁶ Наводи се да у неким земљама, као што је, на пример, Нови Зеланд, овакво законодавство и није довело до одговарајућих ефеката. Поврх свега, указује се и на то да се чувањем слободног посланичког мандата смањује неспоран

³⁰¹ Видети, М. Müller, *op. cit.*, стр. 30.

³⁰² Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 348-349.

³⁰³ М. Müller, *op. cit.*, стр. 25.

³⁰⁴ Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 348-349.

³⁰⁵ Видети код, Н. Säcker, *op. cit.*, стр.363.

³⁰⁶ Видети више, S. Miskin, *op. cit.*, 24.

утицај страначких вођстава.³⁰⁷ Постоје и они писци који у складу са класичним теоријама тврде да посланици не дугују никакву слепу послушност бирачима или политичким странкама, већ једино својој савести. Због тога, они држе да посланици на најбољи начин врше своју функцију када то чине у складу са налозима своје савести. Имајући све то у виду, њима се као крајње логично намеће решење према којем посланици могу и напустити политичку странку, уколико им то њихова савест налаже.³⁰⁸

8.3. Занимљива упоредноправна решења

Једно извршено упоредно истраживање је показало да од укупно 162 земље које су њим биле обухваћене чак њих 41 предвиђа правно санкционисање посланика у случају промене његове страначке припадности током легислатурног периода.³⁰⁹ Гледано регионално, највише таквих клаузула се може наћи у бившим британским колонијама у Азији и Африци.³¹⁰ Јужноафричка

³⁰⁷ K. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 4-5, 19.

³⁰⁸ S. Miskin, *op. cit.*, стр. 5; Посланички пребези се оправдавају на различите начине. Видети више, S. Miskin, *op. cit.*, стр. 11-17.

³⁰⁹ *Ibidem*; Занимљиво је да далеко мањи број земаља регулише правним средствима питање фракцијске дисциплине и то 15 од 162 земље које су истраживањем биле обухваћене, Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 17.

³¹⁰ С. Nikolenyi, *op. cit.*, стр. 4; У Хрватској је Хрватска демократска заједница (ХДЗ) својевремено предложила измену устава према којој би посланици губили место у Сабору уколико би мењали политичку странку, односно њихов мандат би припадао самој политичкој странци. Но, до овакве уставне измене није дошло и све је остало на предлогу, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *op. cit.*, стр. 6; Историјски гледано, интересантно је и решење од пре отприлике једног века из Устава Чехословачке од 1920. године. Према том решењу мандат је губио представник који би, добровољно или не, престао да буде члан политичке странке на чијој је листи изабран, а због ниских и нечасних разлога. У таквом решењу се у суштини „крио“ прећутни императивни мандат, јер је посланик требало да ради на остварењу програма политичке странке на чијој је листи изабран. Примена императивног мандата је била ограничена, јер је било потребно да је представник престао да буде члан странке из ниских и нечасних разлога. За утврђивање чињенице да ли се ради баш о таквим разлозима био је надлежан да одлучује Изборни суд, који је био надлежан и за верификацију посланичких мандата. Пракса је показала да се овај суд доста лако опредељивао за то да су испуњени услови за престанак мандата, односно да је посланику чланство престао због ниских и нечасних разлога, J. Stefanović, *op. cit.*, стр. 423.

Република је држава у којој је ово питање најдетаљније уређено. Занимљиво је да у овој земљи посланику мандат не престаје увек у случају напуштања политичке странке. У појединим ситуацијама и појединим периодима посланик је и поред промене политичке странке могао да сачува посланички мандат.³¹¹ У Индији посланику мандат може да престане у случају да иступе из политичке странке која их је кандидовала на изборима, те ако гласају супротно страначким одлукама или уопште не гласа, осим уколико такво гласање, односно негласање странка не одобри или га не оспори у року од 15 дана.³¹² На америчком континенту укупно пет држава има овакве одредбе.³¹³ У Европи је ситуација другачија и дисциплина посланика у сваком смислу се најчешће не покушава изнудити правним средствима.³¹⁴ Ипак, то не значи да у Европи такве одредбе не постоје, што нам показују примери Украјине и Португала о којима ћемо више писати у редовима који следе. Даље, када се погледа упоредноправно, у оним земљама где постоје овакве одредбе два су разлога за губитак посланичког мандата у случају мењања страначке афилијације. Први је напуштање политичке странке која је кандидовала посланика на изборима, без приступања некој другој странци. Други је напуштање политичке странке, уз истовремено приступање другој политичкој странци.³¹⁵

³¹¹ У принципу, посланику је престајао мандат у случају промене политичке странке на чијој је листи изабран. Међутим, уколико више од десет одсто посланика напусти политичку странку, њима мандати неће престати. Такође, исто ће се десити у случају подела политичке странке. Занимљиво је да су политички пребези били могући два пута у току трајања легислатурног периода у другој и четвртој години, током тзв. „периода прозора“ који је трајао 15 дана. Видети, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *op. cit.*, стр. 8-9; Члан 47.3 Устава Јужне Африке.

³¹² В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 190; 10. Прилог Уставу Индије, доступно на https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016?lang=en, приступ 30.10.2019.

³¹³ Видети више, С. Nikolenyi, „Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World“, 2011, било доступно и на, <https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>, последњи приступ 16.05.2016, стр. 14-15.

³¹⁴ На пример, занимљив је случај једне словачке парламентарне странке где су су посланици обавезивали да ће странци морати да исплате немалу суму новца за случај да напусте странку. С. Nikolenyi, (2011), *op. cit.*, стр. 16.

³¹⁵ Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 16.

Уколико ове одредбе погледамо садржински, може да се примети неколико група земаља. У скоро половини земаља санкционише се само добровољно напуштање политичке странке, док у другој половини и само искључење из политичке странке представља основу за престанак посланичког мандата. Ипак, у оним системима у којима је искључење из политичке странке основ за престанак посланичког мандата предвиђају се строжи услови које странке морају да испуне, да би посланику престао мандат. Обично се захтева да се поштују правила процедуре предвиђена страначким статутима, а којима се регулише питање страначке дисциплине или се захтева квалификована већина која је потребна да се постигне током одлучивања у страначком органу надлежном за доношење одлуке о искључењу члана из странке.³¹⁶

Ваљало би и да се примети да су оваква решења ретка у већ установљеним, традиционалним демократијама, већ се за њима посеже у земљама са крхком представничком демократијом. Она се тамо често оправдавају као привремена мера како би се консолидовао хаотичан страначки систем,³¹⁷ те се сматра да је увођење ових одредаба само прелазно решење до његовог консолидовања. Ипак, у многим земљама се овакве одредбе налазе у уставима, што се свакако не може сматрати привременим решењем.³¹⁸ Такође, мењање страначке припадности се потпуно другачије доживљава у традиционалним демократијама у односу на земље у којима се тек установљава демократски поредак. У традиционалним демократијама се вреднује слобода посланика да мења политичку странку. Сматра се да је ова слобода у складу са демократским вредностима и да законодавство којим се она спречава није у складу са демократским вредностима, пошто се таквим законодавством штите постојеће политичке странке. У демократским државама се постојеће политичке странке и штите,

³¹⁶ Битно је и да се напомене да у већини земаља у којима се предвиђа санкција у виду губљења мандата, посланику се признаје право да слободно гласа. У земљама попут, на пример, Малавија и Нигера у уставима се изричито предвиђа да посланици уживају слободан мандат. Но, постоје земље као што су Гвајана, Индија, Пакистан, Бангладеш и Сијера Леоне где се предвиђа да посланику престаје мандат и када гласа противно страначким одлукама. Видети више, С. Nikolenyi, (2011), *op. cit.*, стр. 12-13.

³¹⁷ К. Janda, (2007), *op. cit.*, стр. 83; К. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 4-5.

³¹⁸ К. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 1.

али на другачији начин. На пример, у Сједињеним Америчким Државама се приликом изборног кандидовања пружају демократама и републиканцима одређена преимућства. Међутим, ни у Сједињеним Државама нема подршке за спречавање преласка посланика из једне странке у другу у оквиру Конгреса.³¹⁹

Посланички пребези у Шпанији нису решени на уставном нити на законодавном нивоу, нити, пак, у одлукама Уставног суда. Борба против појаве коју Хименез де Парга назива „канцером демократије“ се одвија на два различита нивоа.³²⁰ Први, на нивоу политичке реалности кроз различите споразуме политичких чинилаца о борби против посланичких пребега, на локалном и општем нивоу. Друго, на нормативном плану, се чува слобода посланика да промени посланичку групу, вероватно имајући у виду неизоставну забрану императивног мандата. Но, постоји и одређена регулатива, пре свега у парламентима аутономних заједница, као и у неким нацртима поводом парламентарне реформе. У њима се разликују посланици који су иницијално укључени у групу састављену од посланика различитих политичких афилијација, од оних посланика који су им се придружили напуштајући неку другу групу током легислатурног периода. Права ових других посланика су смањена до минимума.³²¹

Пример који нам долази из Шпаније нам показује да се ова појава не мора сузбијати искључиво од стране државе. Наиме, тамо је пракса мењања странака била широко распрострањена, а нарочито у годинама након поновног успостављања демократије. Међутим, како би спречиле штетне ефекте оваквог поступања у националном парламенту тринаест политичких странака је потписало 1998. године споразум који је назван *Pacto antitrasfugismo* (Споразум о спречавању прелазака). Споразум је поново ревидиран 2000. и 2006. године, с тим што га је овај пут потписало више странака, шеснаест. Предмет овог споразума је обавезивање политичких странака које су га потписале да неће сарађивати са оним лицима која су променила страначку припадност у било којем јавном телу, а не само у представничком

³¹⁹ К. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 21.

³²⁰ Видети, Р. García-Escudero Márquez, *op. cit.*, стр. 209.

³²¹ *Ibidem.*

органу. Но, чини се да и поред оваквог споразума пракса страначких пребега није искорењена у потпуности.³²²

Занимљив је и случај Украјине. Првобитно, Устав ове земље од 1996. године није предвиђао престанак посланичког мандата услед напуштања политичке странке током легислатурног периода. Истовремено, парламентарни живот у Украјини је био карактерисан растућим бројем страначких пребега. Према неким подацима, у периоду треће и четврте легислатуре украјинског парламента 60 одсто парламентарца је барем једном променило политичку странку. Било је и екстремних случајева када су парламентарци мењали политичку странку десет пута.³²³ Због тога су и уследиле уставне измене. Према Уставу Украјине посланику престаје мандат и уколико не постане члан парламентарне групе оне странке на чијој је листи изабран на изборима или уколико напусти формирану парламентарну групу. Но, украјински уставотворац је отишао и корак даље. Наиме, одлуку о престанку мандата по овом основу доноси највише тело политичке странке и коалиције и посланику престаје мандат даном доношења такве одлуке.³²⁴ У овом случају видимо да је уставотворац, чини се, отишао предалеко у жељи да спречи праксу страначких пребега. Уставотворац је не само правно везао посланика за политичку странку, већ је престанак јавне функције везао за одлуку страначког органа, што нам делује посебно недопустиво.

У Португалу је након Салазарове власти, демократија поново уведена 1974. године, док је први демократски парламент изабран 1976. године. Страначка стабилност је била кључни елемент у португалском стремљењу да се оствари транзиција ка демократији. Између осталог, страначка стабилност је постигнута и кроз „узак“ систем страначке дисциплине. Од самог почетка успостављања парламентарне демократије у Португалу било је јасно да је намера успостављање такве парламентарне структуре која ће бити базирана око кохезивних парламентарних група. Три основна фактора су условила овакав развој, а то су: изборни

³²² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *op. cit.*, стр. 7.

³²³ *Ibidem*, стр. 11.

³²⁴ Видети чл. 81. Устава Украјине, доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2016?lang=en, приступ 31.10.2019.

систем, уставни и парламентарни прерогативи и страначки статути.³²⁵

Иначе, у Португалу се политичке странке доживљавају као једино изборно средство. Такву улогу им признаје и тамошњи Устав. У складу са Уставом једино политичке странке могу да предлажу кандидате на парламентарним изборима. Због тога посланици осећају потребу да прате страначку линију како би обезбедили да поново буду изабрани. Политичке странке одређују и редослед кандидата на изборној листи, што утиче на шансу кандидата да буду изабрани. Португалски Устав установљава парламентарне групе као језгро парламентарног процеса. Поједина права, као што је на пример право подношења интерпелације не припадају посланицима, већ парламентарним групама. Интересантно је да је у Португалу тек 1997. године Уставом предвиђено да је мандат посланика слободан. Ипак, предвиђа се да у случају промене страначке афилијације посланик или губи посланички мандат као и у случају да има одређени број изостанака који је предвиђен пословником.³²⁶ Португалски устав од 1976. године је пример устава којим се детаљно уређује питање посланичких група.³²⁷

Морамо и да имамо на уму да се о положају посланика не може судити само на основу уставних одредаба. Наиме, када се погледају одредбе парламентарног пословника у Португалу и када се упореде са одредбама нпр. из Шпаније, добије се унеколико другачија слика. У Шпанији је уставотворац далеко „блажи” према посланицима него што је то случај у Португалу. Међутим, када се упореде парламентарни пословници на том нивоу регулативе добијамо сасвим другачију слику, односно може да се закључи да посланик у Шпанији има мање слободе него посланик у Португалу.³²⁸ У Португалу, испод уставног нивоа који указује на нестабилност, односно немогућност за акцију индивидуалног посланика, парламентарна арена дозвољава, додуше, лимитирани

³²⁵ C. Leston-Bandeira, „Dissent in a party-based parliament, The Portuguese Case”, *Party politics*, vol. 15, 6/2009, стр. 697.

³²⁶ Чл. 160., Устава Португала, доступан на, https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=en, приступ 12.11.2019.

³²⁷ M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 9.

³²⁸ C. Leston-Bandeira, *op. cit.*, стр. 698.

избор средстава уз помоћу којих посланик може да изрази некакву разлику.³²⁹

Са друге стране, потпуно је специфичан случај Израела. У случају напуштања парламентарне групе у тренутном саставу легислатуре, а уз истовремено неподношење оставке посланик задржава свој парламентарни мандат. Но, „санкција” за овакво поступање посланика наступа са одложеним дејством. Наиме, посланик који је напустио своју парламентарну групу неће моћи да буде кандидован на следећим изборима на листи било које посланичке групе која тренутно има посланике у парламенту. Ово правило се не примењује у случајевима када долази до тзв. „цепања” у оквиру посланичке групе у складу са законом. Израелски уставотворац је предвидео и шта се тачно сматра под политичким номадством. На пример, сматра се политичким пребегом и гласање противно страначкој линији, а када је реч о питањима поверења влади.³³⁰ Случају Израела је занимљив када се погледају упоредноправна решења, јер у овој земљи долази до „одлагања” санкције према посланику који је напустио политичку странку или је у одређеним питањима напустио страначку линију.

8.4. Европски средњи пут

На овом месту поменућемо поново Европу, јер се све чешће на овом континенту спречавају „лакомислени” пребези посланика на посве другачији начин, практично посредним путем. То се покушава постићи на нивоу формирања и функционисања парламентарних група, те је веома важно да се размотре оваква правила, пошто се помоћу њих покушава постићи мирење између принципа слободног посланичког мандата и неспорне улоге политичких странака, односно њиховог интереса за спровођењем кохерентне политике. Овакви покушаји делују као какво „средње” решење. Таквим нормама се чува слободан посланички мандат,

³²⁹ Видети, С. Leston-Bandeira, *op. cit.*, стр. 701.

³³⁰ С. Nikolenyi, (2011), *op. cit.*, стр. 11-12; 12., 21. и 36. Амандман Основног закона Израела, доступно на, https://www.constituteproject.org/constitution/Israel_2013.pdf?lang=en, 31.10.2019.

уз извесно отежавање правне позиције посланицима који мењају своју парламентарну групу са циљем да се спречи да они то чине малициозно.

У Немачкој је предвиђено да образовање парламентарне групе од стране посланика који не припадају политичким странкама које су учествовале на изборима, подлеже одобрењу Бундестага.³³¹ Затим, када је реч о Бугарској посланици који су напустили током легислатурног периода своју политичку странку се не могу придружити другој посланичкој групи, односно морају да делују као независни посланици. Посланици који напусте парламентарну групу не могу више да буду чланови сталних парламентарних одбора и парламентарних делегација. Поред тога, предвиђа се да се постојеће групе не могу удруживати или раздруживати.³³² У Мађарској, посланицима који су напустили неку парламентарну групу или који су били „избачени“ из своје парламентарне групе се дозвољава да постану чланови неке друге парламентарне групе, тек након што проведу шест месеци као независни посланици.³³³ Након самосталности у Чешкој је било потребно само пет посланика да се формира парламентарна група, што је узроковало велику нестабилност система. Међутим, већ су 1995. године уследиле промене, како би се спречио прелазак посланика из једне политичке странке у другу. Прво, број посланика који је неопходан да би се формирала парламентарна група састављена од посланика који су напустили политичку странку, накнадно је повећан са пет на десет. Друго, потребно је да сви посланици који желе да формирају другу групу долазе из друге политичке странке у односу на ону која их је кандидовала на изборима. Треће, таква парламентарна група не може да сразмерно учествује у раду парламентарних тела, уколико дом парламента, ипак не одлучи другачије. На пример, када је реч о парламентарним групама које се формирају одмах

³³¹ Чл.10.Бундестага, доступно на <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, приступ 30.10.2019; В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 189.

³³² Чл. 13-16. Пословника Националне скупштине Републике Бугарске, доступан на, www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations, приступ 31.10.2019; *Ibidem*.

³³³ <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/forming-a-parliamentary-group>, приступ 31.10. 2019; В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 188-189.

након избора, тада су услови далеко блажи. Наиме, потребно је само три посланика да би се оваква парламентарна група формирала. Такође, посланици и у том случају могу да формирају парламентарну групу само од оне странке која их је кандидовала на изборима и ниједна странка не може да формира више група.³³⁴

Даље, у Словенији су неопходна три посланика за формирање посланичке групе, уз изузетак посланика који су представници мађарске и италијанске заједнице, као и посланика који су изабрани као представници листа које су предложили сами грађани. У Словенији свака политичка странка може основати само једну парламентарну групу, а уколико се странка подели или коалиција престане да постоји, посланици могу да формирају нову посланичку групу. Уколико посланик није више члан политичке странке на чији је предлог изабран за посланика, може да организује тзв. посланичку групу независних посланика уз услов да у истој групи буде бар три посланика. Међутим, управо ту постоји једно значајно ограничење. У току трајања једне легислатуре сама једна таква група може да постоји. Председник парламента испитује да ли су испуњени услови за формирање такве парламентарне групе.³³⁵

Поменута решења следи и Шведска. Наиме, у тамошњем парламенту се инсистира да без обзира на то што су посланици изабрани са својих страначких листа, да су они изабрани као појединци и да имају свој лични мандат. Међутим, посланици који напуштају своју парламентарну групу, не могу да формирају нову посланичку групу, нити се могу прикључити некој другој већ формираној посланичкој групи.³³⁶ Након промене пословничких правила 1982. године у Шпанији, посланици нису могли да

³³⁴ Чл. 77. Пословника Дома посланика Парламента Чешке Републике, доступан на, <http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html#s9>, приступ 31.10.2019; С. Nikolenyi, (2013), *op. cit.*, стр.12-13.

³³⁵ Чл. 29. и 31. Пословника Националне скупштине Републике Словеније, доступан на http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText!/ut/p/z/1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfjjo8zinfyCTD293Q0N-3MOczAw8QwfcXE0tLIwsgk31w_EpMHAx1o9Cljaw8HA1cPQ3dvQxcDYwcA4xgOr-39vQPtnQydtTwtzROM_AMNXY3MfYnMTDwNULVj2k8RL8BDuBoQJz9eBREEn_XO4PNsLRfkwLovB7ryA3FAwA3dQtvg!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/, приступ 31.10.2019; С. Nikolenyi, (2013), *op. cit.*, стр. 14.

³³⁶ В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 189; D. Veetham, *op. cit.*, стр. 40.

формирају алтернативну посланичку групу, осим оне посланичке групе коју је формирала политичка странка на чијој су листи били кандидовани.³³⁷

Дакле, на овим примерима видимо ограничење посланичке слободе и најбољи пример шта слободан посланички мандат значи, као и вишеслојност норми које се тичу посланичког мандата, почев од уставних норми, па све до норми пословничког карактера. Сматра се и да уставна норма о слободном мандату не значи да би парламентарца требало да изигра своје бираче и да арбитрарно мења свој политички курс у парламенту.³³⁸ Исто тако, види се и поступно напуштање гледања индивидуалистичке филозофије по којој је парламент скуп индивидуа потчињених само својој савести. Види се да се све више инсистира на постојању одређеног степена дисциплине, без којег савремена представничка демократија постаје нефункционална. Разуме се, мора да се повуче и граница овом „дисциплиновању” посланика, односно мора да се утврди и њена сврха. Оваквим нормама се не потчињава посланик вољи било кога, а нарочито вољи политичких странака. Делује нам да је она посве другачија. Намера је да се сачува логика савремене представничке демократије, а да се не наруши и принцип слободног посланичког мандата. Може се рећи и да је интенција да се понекад посланик заштити од самога себе, односно да се заштити парламент од хировитих посланика. То најбоље видимо на наведеним примерима.

8.5. Тражење балансираног решења.

Делује нам да је несумњиво да и поред постојања политичких пребега у савременим представничким демократијама посланички мандат мора да задржи елементе слободног мандата. На тај начин се штити независност и достојанство посланика и парламента,

³³⁷ S. de Dios, „Parliamentary Party Discipline in Spain”, *Party Discipline and Parliamentary Government*, S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Katz (eds.), The Ohio State University Press, 1999, стр. 150.

³³⁸ L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova 1991, стр. 317, наведено према F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 48, фн. 102.

те обезбеђује очување демократског политичког поретка.³³⁹ Но, управо зарад очувања демократског политичког поретка и суверености народа чију политичку вољу добрим делом обликују политичке странке, требало би предвидети извесне инструменте којима се спречава отуђење посланика од бирача. То значи да се слободан посланички мандат мора довести у везу са политичким плурализмом, нарочито у парламентарном систему.³⁴⁰

Ово је и логично, а „с обзиром на улогу политичких странака у савременој држави. Представници постају, по правилу, кандидати странке и бирачи се опредељују и гласају, у принципу, за странку и њен програм, а мање за личност кандидата.”³⁴¹ Другим речима, „неспорно је да се у систему сразмерног представништва, нарочито у великим изборним јединицама у којима странке истичу листе са великим бројем кандидата, приликом гласања, грађани много више опредељују за одређену политику него што имају у виду одређени персонални састав листе.”³⁴² Додаћемо, да сматрамо да сличан опис може да се примени и за систем већинског представништва, јер су политичке странке једноставно и у тим системима потпуно „завладале изборним процесом“.

Дакле, без политичких странака се не може у савременим представничким демократијама, али се не може и без слободног посланичког мандата. Неопходно је да се створи такав правни, а и шири друштвени оквир у оквиру кога ће посланик имати слободан мандат уз постојање одређеног степена страначке дисциплине и солидарности. Ово је нужно за сваку демократску земљу. Уопштено, посланик се мора ослободити сувише јаког „стиска” политичких странака. Са друге стране, мора се створити и могућност да бирачи, парламент као државни орган и политичке странке санкционишу оне посланике који своју функцију и поверену им слободу злоупотребљавају, јер слобода значи и одговорност. Спречавањем оваквог поступања се штити демократски изражена воља грађана и легитимитет власти који би били изиграни, а уједно се и онемогућава корупција и

³³⁹ В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 185.

³⁴⁰ *Ibidem*, стр. 185-186.

³⁴¹ П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1995, стр. 261.

³⁴² В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 185.

трговина мандатима.³⁴³ Недопустиво је и непожељно да по основу страначког „камелеонства“ посланик оствари некакву имовинску или неимовинску корист, јер би се у том случају могло радити о извршењу кривичног дела.³⁴⁴ Наравно, правни поредак то не би смео да толерише. Сви, а нарочито политички чиниоци би морали да буду свесни колика је важност слободног посланичког мандата за развој и постојање демократије у некој земљи и где се налазе границе које се никако не смеју прећи. Наравно, њихови интереси такође морају да се заштите, али на начин да се не уништи „језгро“ слободног посланичког мандата.

Када је реч о конкретним решењима, чини се да би се најбољи ефекат можда постигао када би се заштита положаја политичких странака остваривала одредбама парламентарног пословника, слично како је то урађено у земљама чија смо решења навели. Када је реч о европским земљама, делује да би требало и да се избегне украјинско и португалско решење. Таква решења опет доводе до сувише јаког утицаја политичких странака на посланика. Делује прихватљиво да се следи средње решење, те да се пре свега нормама пословника помире супростављени интереси. Разуме се, политичким странкама увек остаје могућност да у свом интерном деловању, политичким средствима кажњавају неоправдане промене политике и да се на тај начин реализује ванправна политичка одговорност посланика, као што су то учиниле политичке странке у Шпанији. Но, то су већ правила политичког процеса који не може увек и до појединости да буде регулисан правним нормама.

На тај начин се мире два наизглед супростављена циља. Први, да политичке странке, а и воља бирача изражена на изборима, буду више заштићени од такозваних „пребега“, а нарочито од оних лакомислених и зломислених, јер се на тај начин посланик одвраћа да лакомислено или зломислено поступа у супротностима се политиком која га је и кандидивала на изборима. Уосталом, посланик у политичком смислу се „коцка“ са својом политичком каријером, јер врло лако може да се деси да га више ниједна политичка странка не кандидује на изборима. Ово средство је можда и ефикасније од самог

³⁴³ В. Ђурић, *op. cit.*, стр. 187.

³⁴⁴ Видети, З. Р. Томић, *op. cit.*, стр. 39-43.

губитка мандата.³⁴⁵ Друго, посланици би, ипак, добили могућност да се одупру вољи политичких странака и парламентарних група и да функцију врше савесно и одговорно, штитећи општи интерес, онако како они сматрају да би требало то да чине у складу са слободним посланичким мандатом. Ово би могли да чине без страха да ће им престати функција посланика због израженог неслагања, односно престанка везе се политичком странком. На тај начин се добија време, а које је нужно да би се развио одговарајући ниво политичке културе, без које, опет, не може да дође до развоја демократије.

Да би се све наведено остварило потребно је постојање једне „уставне културе“ која подразумева „заинтересованог и добро обавештеног бирача, однос поверења између бирача и представника, представника свесног да врши функцију не у своје име и у свом интересу (интересу странке или неке интересне групе) него у општем интересу, свест представника о самоограничењу које произлази из осећаја одговорности итд. Све ово су услови који се стварају еволуцијом, а не уставним или законским нормама (премда оне, ако су добре, свакако имају удела у том процесу).”³⁴⁶

9. ЗАБРАНА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ

9.1. Теоријски ставови

Милитантна демократија се уобичајено одређује као облик уставне демократије који се од либералне демократије разликује својим механизмима заштите одређених општих вредности, а нарочито демократије, то јест демократског процеса одлучивања.³⁴⁷ Овај термин су „сковали“ Карл Левенштајн и Карл Манхајм,³⁴⁸ а у њеним оквирима и међу њеним „механизмима“,

³⁴⁵ Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 364.

³⁴⁶ V. Petrov, (2011a), *op. cit.*, стр. 774.

³⁴⁷ Т. Marinković, „Koliko je militantna „militantna demokratija“? – Primer zabrane političkih stranaka u uporednom pravu“, *Militantna demokratija-nekada i sada*, V. Beširević (ур.), Beograd, 2013, стр. 123.

³⁴⁸ М. Thiel, „Germany“, *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, М. Thiel (ed.), Ashgate, Farnham Surrey England, Burlington USA, 2009, стр. 109.

мера забране политичких странака заузима централно место.³⁴⁹ У вези са тим, недопустив је у данашње време концепт према којем политичке странке имају могућност да организују друштвени систем у складу са својом идеологијом. Након завршетка Другог светског рата демократски принцип је установљен као једини жељени модел, а његово негирање изазива подозрење. Управо због тога, а свесна слабости Вајмарске Немачке, СР Немачка је прва реаговала, настојећи да у будућности уклони последице деловања странака које угрожавају демократски политички поредак.³⁵⁰

Након изрицања мере забране политичке странке, поставља се практично и теоријски интересантно питање, да ли уставносудска забрана рада политичких странака подразумева и губитак мандата посланика који су изабрани на листи те странке? У прилог потврдног одговора у теорији постоје четири аргумента. Први од њих се позива на конституализацију посредничке улоге политичких странака приликом избора посланика. У складу са том њиховом улогом, уколико дође до њихове забране, посланици тим актом губе везу са бирачима, као и са парламентом, те се као сасвим логична правна последица намеће губитак посланичког мандата. Други аргумент се, опет, заснива на улози политичких странака. Но, овог пута акценат је на њиховој улози у оквиру парламента. Истиче се да би практично забрањена странка наставила да постоји кроз посланике, уколико њима не би престао посланички мандат. Трећи аргумент, заправо указује на манљивост приликом самог стицања мандата, која може довести и до парцијалног поништавања избора.³⁵¹ Четврти аргумент, се развио посебно у Немачкој где се сматра да се одговорност њихове политичке организације аутоматски преноси и посланике. Овакво становиште се брани тиме да су посланици имали прилику и да напусте политичку странку пре покретања поступка за њену забрану, али да ту могућност нису искористили.³⁵²

³⁴⁹ Т. Marinković, *op. cit.*, стр. 124.

³⁵⁰ N. Pantelić, „Pravno-politički dometi zabrane političkih stranaka u Nemačkoj“, *Strani pravni život*, 3/2015, стр. 170; Ради се о случајевима забрана Национал-социјалистичке партије 1952. године и Комунистичке партије Немачке 1956. године., N. Pantelić, *op. cit.*, стр. 172.

³⁵¹ Видети, А. Torres del Moral, Crisis del mandato representativo en el estado de partidos“, *Revista de Derecho Político*, 14/1982, стр. 23-24.

³⁵² С. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 178-179.

У теорији, а поводом аргумената који су се развили и који су пледирали за престанак мандата посланику у случају забране политичке странке, развила су се и супротна становишта. Основни аргумент оваквих размишљања произлази из саме карактеристике представничког мандата, односно чињенице да посланик свој мандат стиче од бирача на изборима и да на њега не могу да имају утицај односи у и према једном приватном удружењу, као што је политичка странка. Наводи се да је, на пример, одлука Уставног суда Немачке од 1956. године проблематична, јер су приликом њеног доношења вагана два принципа подједнаке правне снаге. У том случају не би смео један принцип да претегне у односу на други, већ би морало да се нађе решење да се они најбоље уклопе и да се не угрожава општи уставни и политички живот земље.³⁵³

Схватање о манљивости стицања мандата у случају забране политичке странке је критиковано као погрешно, не само због забране ретроактивности, већ и због тога што би се консеквентном применом овакве одлуке морали поништити и сви претходни акти парламента. На тај начин би политички и правни живот стално био изложен овој опасности, а то не би смело да се дешава, јер би доводило до правне несигурности. Дел Морал исправно закључује да би посланици у случају забране политичких странака требало да наставе да врше своје функције. Једино оправдано решење је да се испита улога сваког посланика и да се у посебном поступку утврди какви су његови ставови, јер је могуће да је неко од тих посланика већ напустио политику своје политичке странке.³⁵⁴ Делује да се управо на тај начин најбоље мире два принципа једнаке правне снаге.

9.2. Дилема у пракси

Када је реч о Немачкој, поред мере забране политичких странака, мера губљења посланичког мандата није предвиђена Основним законом Немачке. Ову меру је применио, односно

³⁵³ Видети, А. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 23-24.

³⁵⁴ Видети, А. Torres del Moral (1982), *op. cit.*, стр. 24-25.

изрекао Савезни уставни суд. Оваквом одлуком Савезни уставни суд је показао да ће члан 21. Основног закона тумачити широко.³⁵⁵ Савезни уставни суд је резонувао да је легитимно да се посланик сматра за „експонента једне конкретне политичке странке” и да „прати политичке циљеве и ставове политичке странке”, те услед тога он више није само представник целог народа, већ и „представник своје странке.”³⁵⁶ Даље, суд закључује да, ако би се у складу са чланом 21. ст. 2. Основног закона једна странка прогласила противуставном, изрека о губљењу мандата посланика у том случају би требала да се повеже у „контексту страначког мандата” и члан 38. Основног закона (којим се предвиђа слободан посланички мандат М.С.) не би требало више да се узме у разматрање. То је размишљање у складу са радикално-демократском тезом коју су заступали, на пример, Ханс Келзен и Фриц Морштајн Маркс.³⁵⁷ Према схватању Савезног уставног суда, између чланова 21. и 38. Основног закона постоји једна „принципијелна несагласност” и суд ће одлучивати коју ће норму применити у зависности од конкретног уставноправног питања које ће искрснути. У конкретном случају како је претегнуо члан 21., посланици су изгубили заштиту предвиђену чланом 38. Основног закона.

Оваква одлука је наишла на критике међу бројним правницима који се баве уставним правом,³⁵⁸ те је изазвала многе теоријске расправе у Немачкој. У теорији су се искристалисала два супростављена мишљења. Укратко, према првом, оваква одлука је посве логична, пошто чланови противуставне политичке странке морају да буду одстрањени из процеса политичког одлучивања. Супротно становиште каже да је тиме прекршено основно начело политичког представништва да посланик свој мандат врши као

³⁵⁵ P. Franz, „Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 5, Issue 1, 1982, стр. 58.

³⁵⁶ C. Müller, *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, 1966, стр. 222.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ S. Tyulkina, *Militant Democracy, Undemocratic political parties and beyond*, London, New York, 2015, стр. 69; Пресуда од 308 страна је најдужа у историји Уставног суда Немачке. S. Tyulkina, *op. cit.*, стр. 75.

представник целе нације³⁵⁹ и да је основно схватање да се мандат стиче на изборима од стране бирачког тела.³⁶⁰ и да га посланику не додељује политичка странка. Занимљиво је и да након ове одлуке у овој земљи постоји „општа неспремност да се одлуком суда покуша забрана рада политичких странака.“³⁶¹

У Шпанији се пошло другим путем, када је реч о „судбини“ посланичких мандата након изрицања мере забране политичке странке. У тој земљи владајуће је становиште да се у том случају не могу извући исте правне последице као у Немачкој.³⁶² У овој земљи је у три наврата долазило до забране политичких странака одлуком тамошњег Врховног суда. Први пут је наређено распуштање баскијске политичке странке Herri Batasuna-Euskal Herritarrok (HB-EH) и Batasuna дана 17.04.2003. године. Чланови ових групација су у регионалном парламенту задржали своје мандате, али је било одређено да се њихова парламентарна група распусти. Даље, Врховни суд је 16.05.2008. године изрекао меру забране баскијске странке Accion Nacionalista Vasca (ANV). У овом случају представници ове политичке странке могли су у локалним парламентима да задрже своје функције, али њихове парламентарне групе нису могле да добијају субвенције, док су њихове просторије биле затворене. На крају, 18.09.2008. године донета је одлука о распуштању још једне баскијске политичке странке Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV). У овом случају, такође, представници су задржали своје мандате, али је било наложено расформирање посланичке групе.³⁶³

На другој страни Средоземља, Уставни суд Турске има богату праксу, а када је реч о изрицању мере забране политичке странке.³⁶⁴

³⁵⁹ Видети о томе, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 5.

³⁶⁰ А. Torres del Moral, „Réquiem por el mandato representativo“, *Revista de Derecho Político*, 81/2011, стр. 31.

³⁶¹ Х-Х. Фогел, „Забрана политичких странака у Немачкој“, *Уставно ограничење слободе удруживања*, Ј. Тркуља (ур.), Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010, стр. 29.

³⁶² Видети, С. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 183-184.

³⁶³ Видети, К. Клоса Монтеро, „О уређењу политичких странака у Шпанији“, *Уставно ограничење слободе удруживања*, Ј. Тркуља (ур.), Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010, стр. 60-61.

³⁶⁴ Видети, Т. Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja*, Уparednoteorijska studija, Beograd, 2014.

У овој земљи, приликом изрицања мере забране политичке странке, посланици односне странке губе мандат само у случају да је њихово деловање довело до њеног антиконституционалног деловања.³⁶⁵ Стога је у Турској неопходно утврдити да је деловање конкретног посланика довело до противуставног деловања политичке странке. Уколико та чињеница остане неутврђена, посланику неће престати мандат.

9.3. Поновно трагање за балансираним решењем.

Када се погледа и пракса уставних судова у Немачкој и Турској, односно Врховног суда у Шпанији, а када је реч о „судбини“ посланичких мандата након забране политичке странке, сматрамо да је приступ немачког Савезног уставног суда био претеран. Делује нам да је ублаженији став који постоји у Шпанији и Турској прихватљивији. Наравно, ваљало би да се има у виду и време када су донете наведене одлуке. Чини се да је у то време недавни завршетак Другог светског рата утицао на то да Уставни суд у Немачкој досегне за најдрастичнијим мерама. На овај начин је Суд правно везао посланика, који је пре свега и увек представник свих грађана, за политичку странку. На тај начин је повезана судбина вршења једне државне функције са судбином једног удружења као што је политичка странка. Свакако, истакли смо да би ваљало уважавати везе које постоје између посланика и политичке странке, али се чини да се са једним оваквим приступом отишло одвећ предалеко.

Видели смо да се у Шпанији примењују мере као што су распуштање парламентарне групе или ускраћивање одређених финансијских средстава. Оне делују сразмерно, а имајући у виду да парламентарне групе представљају груписање посланика са истим или сличним политичким ставовима у оквиру парламента. Сасвим је логично да се оне распуштају, уколико је изван парламента дошло до забране неке политичке странке, чије ставове у парламенту заступају парламентарне групе. Но, статус посланика, односно његов мандат, се тиме не доводи у питање.

³⁶⁵ С. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 178-179.

Када је реч о његовом статусу, свакако је исправан и приступ који постоји у Турској, а према коме је потребно да се испита улога сваког посланика у антиконституционалном деловању забрањене политичке странке. На тај начин сваки посланик одговара само за своје поступке, што све утиче и на јачање њихове свести о неопходности деловања у складу са уставом. Изгледа да се на тај начин и ефикасније штити уставни поредак.

10. ЗАКЉУЧАК

Свакако, тешко је да се оспори фактички утицај који у савременим представничким демократијама имају политичке странке. Њима се таква позиција у савременим демократским друштвима и правним нормама омогућава и зајемчује. Без политичких странака представничка демократија у савременим државама би била нефункционална. Оне своју политичку агенду спроводе и преко посланика, који су изабрани на њиховим изборним листама. Навели смо да средства утицаја могу да буду различита. Политичким странкама је и дозвољено да врше утицај на посланика, а због специфичне улоге у савременим представничким демократијама коју имају парламентарне групе. Ипак, видели смо да сами ови утицаји могу да буду дозвољени и недозвољени. Може се закључити да су недозвољена она средства фракцијске принуде којима се ствара правна обавеза за посланика да на одређен начин врши своју функцију, односно она средства којима се омогућава да посланику престане функција, уколико не буде поступао по нечијим налозима и која код посланика изазивају мане воље.

Јасно је да уставна одредба о слободном посланичком мандату делује и теоријски и практично потпуно оправдана.³⁶⁶ У складу са њом у савременој представничкој демократији посланички мандат мора да се схвати на такав начин да се омогући заштита интереса како посланика, тако и бирача и политичких странака. Како би се то и постигло, слободан посланички мандат можемо да дефинишемо у савременим условима као право посланика да слободно врши

³⁶⁶ М. Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997, стр. 166.

функцију на коју је изабран, а све у оквиру правно дозвољених средстава страначке и фракцијске дисциплине. Правно гледано, слободан мандат значи да они не могу да примају било каква правно обавезна упутства и да не могу да буду опозвани. Чланови парламента су подвргнути фракцијској дисциплини и њено постојање, свакако, утиче на вршење мандата, али не и на његову правну природу. Средства којима се остварује ова дисциплина могу бити различита, али да би била дозвољена граница им је принцип слободног посланичког мандата. Овакав положај посланика се остварује у конкретним приликама, а оне утичу да ли ће и колико се остваривати политичка слобода посланика, јер она неће на сваком месту и у сваком времену бити иста.

Овако дефинисан посланички мандат, има у савременој представничкој демократији, коју карактерише страначка владавина, три функције. Прва је омогућавање да посланик остане представник суверена у условима постојања политичких странака и опасности да сувереност буде отргнута од њеног носиоца. Јасно је да када би посланички мандат био императиван посланик би постао само „оруђе“ у рукама политичких странака и обесмислила би се сама идеја репрезентације. Посланик би тада правно био представник, новог суверена, политичких странака и морао би да следи њихове налоге. Супротно томе, јасно је да су парламентарци носиоци јавне функције и чланови државног органа, односно они су део државне власти,³⁶⁷ као што је и неспорно да је мандат посланика јавна функција.³⁶⁸ која представља правним поретком додељену надлежност неком физичком лицу.³⁶⁹ Посланик има уставни статус, јер му такву функцију поверава сам устав. На пример члан 39. Вајмарског устава је говорио о вршењу службе, функције.³⁷⁰ Као представник суверена не може бити правно обавезан на који ће начин вршити своју функцију. Са друге стране, политичке странке су уставна категорија и налазе се под уставом и оне које делују противуставно могу бити и забрањене.

³⁶⁷ J. Đorđević, *op. cit.*, стр. 696.

³⁶⁸ O. Nikolić, „U susret promeni Ustava“, *Pravo i društvo, Časopis za pravnu i političku kulturu*, 2/2010, стр. 31.

³⁶⁹ P. Badura, *op. cit.*, стр. 507.

³⁷⁰ P. Badura, *op. cit.*, стр. 507, 509.

Оне нису државни органи. Преко кандидата које су предложили и који постану државни функционери, креирају државну политику, спроводе своју идеологију и страначки програм. Политичка странка и држава морају у демократским земљама остати раздвојени, јер би онда наступила партитократија. Када кандидат за посланика у једном моменту постане носилац јавне функције, односно члан парламента између њега и предлагача не постоји правна веза, већ само политичка.

Друга његова функција је да посланик остане последња брана против страначке владавине. Њему се као државном функционеру оставља могућност да делује у интересу свих грађана. Истина је да ће посланик најчешће гласати у складу са партијском линијом, што због својих личних уверења, што због средстава којима се постиже фракцијска дисциплина. Ипак, неопходно је посланику оставити правну слободу да се одупре политици за коју сматра да је штетна. Управо је то још једна функција слободног посланичког мандата у условима савремене представничке демократије. Уставне одредбе о слободном посланичком мандату и о улози политичких странака, представљају основу на којој се гради правни положај посланика и њихова политичка одговорност. Оне се остварују у конкретним околностима, које их коначно обликују. Слободан посланички мандат који је зајемчен у савременим уставима је језгро које гарантује одређени степен правне слободе посланика. Постојање тог језгра је неопходно у временима страначке владавине.³⁷¹ У вези са другом је и трећа функција, јер само посланик који је правно слободан да врши

³⁷¹ У литератури, и то, пре свега, политиколошкој, покушава да се утврди од чега зависи да ли ће посланик у оквиру дозвољених средстава за постизање фракцијске дисциплине бити више или мање „слободан“. Тако, се сматра да то зависи од изборног система, те да је дисциплина јаче изражена у пропорционалним изборним системима у односу на већинске изборне системе. Са друге стране, сматра се да слобода посланика зависи и од система власти, те да је она мања у председничким у односу на парламентарне системе власти. Опет, има аутора који степен дисциплине повезују са карактером самих политичких странака, односно са њиховом централизованом или децентрализованом организацијом. На пример, степен слободе може и да зависи од карактера личности посланика. Наравно, постоје и становишта која представљају комбинацију наведених схватања. Мишљења смо да је изузетно тешко заиста и утврдити од чега зависи „фактичка“ слобода посланика, која се остварује у оквирима утврђене правне слободе. Ово и због тога, што су политички односи, видели смо, често „неухватљиви“.

своју функцију може бити подвргнут политичкој одговорности. Истина, ова одговорност није правне природе, већ је ванправна, али управо слободан посланички мандат омогућава да се она успостави. Посланик је одговоран, не само према грађанима, већ и према политичкој странци која га је кандидовала на изборима, али опет све у границама слободног мандата.

Свакако, да би се слободни посланички мандат остваривао и да би се остварио принцип ванправне политичке одговорности посланика потребно је да се у друштву развија демократска култура и демократски расположено јавно мњење. Дакле, слободан посланички мандат се остварује у одговарајућој уставној култури која подразумева заинтересованог и добро обавештеног бирача, постојање поверења између представљених и представника, те свест представника о вршењу функције у општем интересу, те да је подложен одговорности.³⁷² У том случају се више не ради о позитивном праву, односно важећем уставу, већ о уставној моралности, која ништа мање није практично битна од устава.³⁷³ Џејмс Брајс је писао да „народна владавина почива на принципу да је дужност сваког грађанина да пази да ли се заједницом добро управља“. Истовремено, Брајс је запазио да „оно што треба да раде сви, не ради нико“.³⁷⁴

Стога, једино висок ниво демократске културе и традиције, као и постојање јавног мњења, чији се глас увек чује, могу обезбедити остваривање дефинисаног принципа слободног посланичког мандата и остваривање било какве, па и политичке одговорности носилаца јавних функција. Парламентарци морају бити свесни да су представници суверена, те да су дужни да јавну функцију народног посланика врше савесно, одговорно и у сваком моменту у складу са позитивним правом. Они су мандат добили како би радили по свом најбољем знању и умећу, а у интересу грађана. У оквиру политичких странака би се морала развијати свест да посланик није регистратор одлука страначких вођстава, већ да је у питању лице које је носилац јавне функције. Само деловање политичких странака је битно како слободан

³⁷² В. Петров, (2012), *op. cit.*, стр. 43.

³⁷³ Видети, J. Stuart Mill, *Izabrani politički spisi*, Drugi svezak, Zagreb, 1989, стр. 124-125.

³⁷⁴ Џ. Брајс, *op. cit.*, стр. 261.

посланички мандат не би остао принцип на папиру. У оквиру страначких органа се морају развијати демократски механизми одлучивања. Такви механизми ће омогућити да посланик остане заиста слободан, у оквиру дозвољених граница страначке и фракцијске принуде.

У свему наведеном огромну улогу би требало да имају и грађани, бирачи. Увек остаје нада да ће грађанска политичка култура и цивилно друштво стално надзирати и упозоравати када је дошло до нарушавања равнотеже успостављене између представника и политичких странака.³⁷⁵ Џон Стјуарт Мил пише да у представничкој владавини народ „мора бити вољан и способан чинити оно што је потребно за њезино очување и да би требао бити вољан и способан испунити дужности и обавити функције које му она намеће.“³⁷⁶ У демократским државама увек мора да се обрати пажња на мишљење јавног мњења, а оно има нарочиту тежину када је степен демократске културе међу самим бирачима висок. Слободни посланички мандат можемо замислити као какво семе, које не може да никне на свакој земљи. Он се увек остварује у некој стварности, а саме норме и институције га обликују. У земљама без демократске политичке културе слободан посланички мандат заиста остаје само „мртво слово на папиру“.

³⁷⁵ С. Сурлић, *op. cit.*, стр. 63.

³⁷⁶ J. Stuart Mill, *op. cit.*, стр. 43.

БИБЛИОГРАФИЈА

I СПИСАК КЊИГА НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ И НА
ЈЕЗИЦИМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

1. Арон, Р., *Демократија и тоталитаризам*, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997.
2. Beetham, D., *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku-vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija, 2008, доступно и на, http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/UNDP_SRB_Parliament_and_democracy_in_the_21st_century-Parlament_i_demokratija_u_21._veku.pdf, приступ 30.10.2019.
3. Bobio, N., *Država, vladavina, društvo, za opštu teoriju politike*, Cetinje, Podgorica, 1995.
4. Брајс, Ц., *Савремене демократије*, Књига трећа, Београд, 1933.
5. Вебер, М., *Привреда и друштво*, Том први, Београд, 1976.
6. Вебер, М., *Привреда и друштво*, Том други, Београд, 1976.
7. Вучић, О., *О заштити права*, Београд, 2010.
8. Goati, V., *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007.
9. Diverže, M., *Uvod u politiku*, Beograd, 1966.
10. Ђорђевић, Ј., *Novi ustavni sistem*, Beograd, 1964.
11. Ђукић- Вељовић, З., *Огледи о политичком представништву и изборима*, свеска прва, Београд, 1995.
12. Јанковић, Д., *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд, 1997.
13. Јовановић, С., *Држава*, Београд, 1990.
14. Јовановић, С., *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914.
15. Јовичић, М., *Демократија и одговорност, Одговорност носилаца јавних функција*, Београд, 2006.
16. Јовичић, М., *Устав и уставност, О уставу*, изабрани списи, књига 3, Београд, 2006.
17. Kasarović, M., *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003.
18. Констан, Б., *Принципи политике и други списи*, Београд, 2000.
19. Крстић, З., *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

20. Ласки, Х., *Слобода у модерној држави*, Београд, 1985.
21. Лукић, Р., *Политичке странке*, Београд, 1966.
22. Marinković, T., *Granice slobode političkog udruživanja*, Urednoteorijska studija, Beograd, 2014.
23. Марковић, Ђ., *Слободни мандат у Републици Србији-правна и фактичка ограничења*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
24. Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2011.
25. Миловановић, М. Ђ., *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997.
26. Neumann, F., *Demokratska i autoritarna država*, Studije o političkoj i pravnoj teoriji, Zagreb, 1974.
27. Николић, П., *Уставно право*, Београд, 1995.
28. Orlović, S., *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Beograd, 2008.
29. Острогорски, М., *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања.
30. Пајванчић, М., *Изборно право*, Нови Сад, 2008.
31. Рајванчић, М., *Parlamentarno pravo*, Beograd, 2008.
32. Пејић, И., *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000.
33. Продановић, Д., *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Сарајево, 1979.
34. Ravlić, S., *Dileme političkog predstavnništva*, Zagreb, 2008.
35. Sartori, Đ., *Urednii ustavni inženjering*, Beograd, 2003.
36. Симовић, Д., Петров, В., *Уставно право*, Београд, 2014.
37. Станић, М., *Правна природа посланичког мандата*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017.
38. Stefanović, J., *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950.
39. Stuart Mill, J., *Izabrani politički spisi*, Drugi svezak, Zagreb, 1989.
40. Стјуарт Мил, Џ., *О представничкој влади*, Београд, 1876, стр. 196.
41. Stojanović, D., *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Niš, 1999.
42. Томић, З. Р., *Уставно и сродно*, *Правна установишта 2003-2006*, Београд, 2006.
43. Fridrih, K. J., *Konstitucionalna demokratija, teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica, 2005.

44. Hamilton, A., Medison, Dž., Džej, Dž., *Federalistički spisi*, Beograd, 1981.
45. Hejvud, E., *Politika*, Beograd, 2004.

II СПИСАК КЊИГА НА ЕНГЛЕСКОМ, ФРАНЦУСКОМ, НЕМАЧКОМ И ШПАНСКОМ ЈЕЗИКУ

1. Bluntschli J. K., *The Theory of the State*, Ontario, 2000.
2. Burdeau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11 ed., Paris, 1965.
3. Carey J.M., *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, 2009.
4. Esmein A., *Éléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1896.
5. Heidar K., Koole R. (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London, New York, 2000.
6. Manin B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997.
7. Müller C., *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, 1966.
8. Müller M., *Fraktionswechsel im Parteienstaat, Parlamentsreform und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf, 1974.
9. Ortega Santiago C., *El mandato representativo de los diputados y senadores, La prohibición de mandato imperativo frente a la disciplina de partido*, Madrid, 2005.
10. Pitkin H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles, London, 1972.
11. Poirmeur Y., Rosenberg D., *Droit des partis politiques*, Paris, 2008.
12. Pollard A.F., *The Evolution of Parliament*, Second edition, Revised, 1926, доступно и на, <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/pollard/EvolutionParliament.pdf>, приступ 30.10.2019.
13. Tyulkina S., *Militant Democracy, Undemocratic political parties and beyond*, London, New York, 2015.

III СПИСАК ЧЛАНАКА И КРАЋИХ СТУДИЈА НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ И НА ЈЕЗИЦИМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

1. Ђорђевић С., „Уставно решење посланичког мандата у Србији”, *Гласник права*, год. 1, 1/2010.
2. Ђурић В., „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака”, *Нова српска политичка мисао*, vol. XX, 1-2/2012.
3. Клоса Монтеро К., „О уређењу политичких странака у Шпанији”, *Уставно ограничење слободе удруживања*, Ј. Тркуља (ур.), Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010.
4. Marinković Т., „Koliko је militantna „militantna demokratija“? – Primer zabrane političkih stranaka u uporednom pravu”, *Militantna demokratija-nekada i sada*, V. Beširević (ур.), Београд, 2013.
5. Милосављевић Б., „Теорија политичког представништва и посланички мандат”, *Право и политика*, год. IV, 1/2011.
6. Ненадић Б., „О парламентарном мандату: пример Републике Србије”, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2008.
7. Nikolić О., „U susret promeni Ustava”, *Pravo i društvo, Časopis za pravnu i političku kulturu*, 2/2010.
8. Rađen I., „Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu”, *Politička misao*, vol. XXXIX, 2/2002.
9. Pantelić N., „Pravno-politički dometi zabrane političkih stranaka u Nemačkoj”, *Strani pravni život*, 3/2015.
10. Пејић И., „Парламентарне групе-правни и политички извор функционисања”, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2001.
11. Пејић И., „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 40-41/2001.
12. Пејковић М., „Квантитативна анализа парламентарних група”, *Српска политичка мисао*, 2/2012.
13. Петров В., „Да ли је слободни мандат посланика остатак либералног индивидуализма у доба колективне (страначке) владавине?”, *Зборник радова интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, Косовска Митровица, 2012.
14. Петров В., „Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43. и 47.

- Закона о локалним изборима: прилог расправи о природи мандата народног представника“, *Зборник радова: Међународна научна конференција “Правни систем и друштвена криза”*, Косовска Митровица, 2011.
15. Петров В., „Слободни мандат посланика и одговорност“, *Правни живот*, том IV, 12/2011.
 16. Radović Z., „Granice slobode političkog delovanja“, *Strani pravni život*, 3/1993.
 17. Ravlić S., „Izасlanik i povјerenik: два лица политичке репрезентације“, *Друштвена истраживања*, год. 7, 1-2/1998.
 18. Ribarević L., Vujeva D., „Povјest појма представништва. Elementi за изградњу модерне теорије политичког представништва I“, *Политичка мисао*, год. 48, 3/2011.
 19. Stanić M., „Promena stranačke pripadnosti poslanika tokom legislaturnog perioda i njene правне последице у упоредном праву“, *Strani pravni život*, 3/2015.
 20. Станић М., „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат“, *Српска политичка мисао*, 4/2016.
 21. Strmecki M., „Pravni problem regulације подрођја политичних strank pri nas in v EU“, *Uprava*, год. I, 2/2003.
 22. Сурлић С., „Појам, врсте и основна обележја парламентарног мандата“, *Годишњак*, 2013.
 23. Трипковић Б., „Појам одговорности у уставном праву-покушај типологије“, *Правни живот*, 14/2008.
 24. Фогел Х-Х., „Забрана политичких странака у Немачкој“, *Уставно ограничење слободе удруживања*, Ј. Тркуља (ур.), Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010.
 25. Чиплић С., „Однос посланика и политичких странака“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, 135/2011.

**IV СПИСАК ЧЛАНАКА И КРАЋИХ СТУДИЈА НА
ЕНГЛЕСКОМ, ФРАНЦУСКОМ, НЕМАЧКОМ
И ШПАНСКОМ ЈЕЗИКУ**

1. Avril, P., „Pouvoir et responsabilite”, *Le pouvoir, Mélanges offertes a Georges Burdeau*, Paris, 1977.
2. Badura, P., „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern“, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, H.-P. Schneider, W. Zeh, Walter de Gruyter (Hg.), Berlin, New York, 1989.
3. Caamaño Domínguez, F., „Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada“); *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36/1992.
4. Cano Bueso, J., „Grupos parlamentarios y representación política“, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001.
5. De Dios, S., „Parliamentary Party Discipline in Spain”, *Party Discipline and Parliamentary Government*, S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Katz (eds.), The Ohio State University Press, 1999.
6. De Esteban, J., „El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 70/1990.
7. De Vega, P., „Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 44/1985.
8. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Report on the imperative mandate and similar practices“, Strasbourg, 16.6.2009., доступно и на, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29027-e>, приступ 30.10.2019.
9. Franz, P., „Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison“, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 5, Issue 1, 1982.
10. García-Escudero Márquez, P., „El parlamentario individual en un parlamento de grupos: La participación en la función legislativa”, *Teoría y realidad Constitucional*, 28/2011.
11. Heidar, K., „Parliamentary Party Groups: To Whom is the Midfield Accountable?“, *Party Governance and Party Democracy*, W.C.

- Müller, H.M. Narud (eds.), New York, Heidelberg, Dordrecht, London 2013.
12. Heidar, K., Koole, R., „Approaches to the study of parliamentary party groups“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York 2000.
 13. Hug, S., „Parliamentary voting“ у W.C. Müller, H.M. Narud (ур.), *Party Governance and Party Democracy*, New York, Heidelberg, Dordrecht, London 2013.
 14. Janda, K., „Assesing Laws That Ban Party Switching Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments“, Democracy Unit, University of Suriname, University Guesthouse, Leysweg, Cahiers nr. 10, Paramaribo, 2007, доступно и на, <http://www.janda.org/bio/parties/articles/Janda%20Suriname%202008.pdf>, приступ, 30.10.2019.
 15. Janda, K., „Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments“, Working Paper 2, 2009, доступно и на, <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>, приступ 30.10.2019.
 16. Janda, K., Colman, T., „Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties“, *Political studies*, Vol. 46, XLVI 3/1998.
 17. Kaltefleiter, W., Veen, H-J., „Zwischen freiem und imperativem Mandat: Zur Bindung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 5, 2/1974.
 18. Kedzia, Z., Hauser, A., *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Geneva, 2011.
 19. Leibholz, G., „Parteienstaat und Repräsentative Demokratie“, *Deutsches Verwaltungsblatt, Vereinigt mit “Deutsche Verwaltung”*, Heft 1, 1. Januar 1951.
 20. Leston-Bandeira, C., „Dissent in a party-based parliament, The Portuguese Case“, *Party politics*, vol. 15, 6/2009.
 21. Linek, L., Rakušanová, P., *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Prague, 2002.
 22. Mainwaring, S., „Introduction: Democratic Accountability in Latin America“, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring, C. Welna (eds.), Oxford, 2003.
 23. Miskin, S., „Politician Overboard: Jumping the Party Ship“, *Research Paper, Department of the Parliamentary Library, Australia*, 4/2002-2003.
 24. Müller, W.C., „Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged

- Party Democracy”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006.
25. Müller, W.C., „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work”, *European Journal of Political Research*, 37/2000.
26. Müller, W.C., Bergman, T., Strom, K., „Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006.
27. Navarro Méndez, J. I., „Partidos políticos y tribunal constitucional”, *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, 17/2000.
28. Nikolenyi, C., „Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World“, 2011, доступно и на, <https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>, приступ 30.10.2019.
29. Nikolenyi, C., „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, *ANU Centre for European Studies Briefing Paper Series, Australian National University*, vol. 4, 6/2013.
30. O’Donell, G., „Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust“, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring, C. Welna (eds.), Oxford, 2003.
31. Pauner Chulvi, C., „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, 78/2010.
32. Pérez Alberdi, R., „Democracia y participación“, *Revista catalana de dret públic*, 37/2008.
33. Poirier, C., Kyelem, B. L., „Nomadisme ou transhumance politique post- électoral et discipline de parti dans l’espace francophone“, Rapport définitif, Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Commission Affaires Parlementaires, Bruxelles 2012, доступно и на, http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2012_07_CAP_4_1_Nomadisme.pdf, приступ 30.10.2019.
34. Portero Molina, J.A., „Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10/1991.
35. Ramírez, M., „Teoría y práctica del grupo parlamentario”, доступно и на, <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=171&IDA=15799>, приступ 30.10.2019.

36. Säcker, H., „Abgeordnetenmandat und Fraktionswechsel“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 3, 3/1972.
37. Salazar Benítez, O., *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 104/99, приказ књиге, J. Garcia Roca, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Madrid, 1999.
38. Sanz Pérez, A. L., „La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios“, *Cortes: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001.
39. Schüttemeyer, S.S., „Parliamentary parties in the German Bundestag“, *German issues 24*, The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University, 2001.
40. Segado, F.F., „Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo“, *Pensamiento Constitucional*, 2/1995.
41. Sieberer, U., „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis“, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006.
42. Sobolewski, M., „Electors and Representatives“, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968.
43. Thiel, M., „Germany“, *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, M.Thiel (ed.), Ashgate, Farnham Surrey England, Burlington USA, 2009.
44. Torres del Moral, A., „Crisis del mandato representativo en el estado de partidos“, *Revista de Derecho Político*, 14/1982.
45. Torres del Moral, A., „Los grupos parlamentarios“, *Revista de Derecho Político*, 9/1981.
46. Torres del Moral, A., „Réquiem por el mandato representativo“, *Revista de Derecho Político*, 81/2011.
47. Trautmann, G., „Parteienstaatliche Verfassung und freies Mandat“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 2, 1/1971.
48. Tsatsos, D. Th., „Mandatverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft?, Zur Dialektik vom freien Mandat und Parteistaatlichkeit“, *Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, Heft 8, April 1971.
49. Van Biezen, I., „Political Parties as Public Utilities“, *Party Politics*, vol. 10, 6/2004.
50. Van Biezen, I., Borz, G., „The Place of Political Parties in National Constitutions, A European Overview“, доступно и на, *The Legal Regulation of Political Parties, working paper*, 01/09, 2-7, www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf, приступ 12.11.2019.

51. Van Biezen, I., Kopecky, P., „The State and the Parties, Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies“, *Party Politics*, vol. 13, 2/2007.
52. Veen, H-J., „Strong party system as a condition for representative democracy“, *The Impact of Floor Crossing on Party Systems and Representative Democracy*, Cape Town 2007.
53. Whiteley, P. F., Seyd, P., „Discipline in the British Conservative Party: The Attitudes of Party Activists toward the Role of Their Members of Parliament“, *Party Discipline and Parliamentary Government*, S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Katz (eds.), The Ohio State University Press, 1999.
54. Wieland Conroy, H., „Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria“, *Gaceta constitucional* 40.

РЕГИСТАР ПОЈМОВА

З

ЗАБРАНА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА – 110-116.

Ј

ЈЕДИНСТВО ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА – 48-51.

П

ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ – 30-34.

- правна природа парламентарних група – 35-43.

ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ – 71.

- политичка ванправна одговорност – 71-83.

- политичка правна одговорност – 71-83.

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ – 14-15.

- појам политичких странака -14-15.

- политичке странке у уставима – 20-24.

- правна природа политичких странака – 25-29.

ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ – 9, 116-117.

- дефинисање слободног мандата – 116-117.

- императиван мандат – 9.

- слободан мандат -9

С

СТРАНАЧКИ ПРЕБЕЗИ – 91.

СУВЕРЕНОСТ – 61-64.

Ф

ФРАКЦИЈСКА ДИСЦИПЛИНА – 52-55.

ФРАКЦИЈСКА КОХЕЗИЈА – 52-55.

ФУНКЦИЈЕ СЛОБОДНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА- 61.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.53(497.11)

342.3/.6(497.11)

323(497.11)

СТАНИЋ, Милош, 1983-

Политичке странке и посланички мандат / Милош
Станић. - Београд : Институт за упоредно право, 2019
(Београд : Службени гласник). - 131 стр. : [Институт
за упоредно право] ; 21 см. - (Монографија ; 172)

Тираж 150. - Напомене и библиографске рефереце уз
текст. - Библиографија: стр. 121-130. - Регистар.

ISBN 978-86-80186-51-1

а) Парламентаризам -- Посланички мандати
-- Србија б) Уставно право -- Србија в) Србија --
Политичке прилике

COBISS.SR-ID 281087244