

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Милош Б. Станић

**ПРАВНА ПРИРОДА ПОСЛАНИЧКОГ
МАНДАТА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2017

**UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW**

Miloš B. Stanić

**THE LEGAL NATURE OF THE
PARLIAMENTARY MANDATE**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2017

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

др Владан Петров,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Оливера Вучић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Владан Петров,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Дарко Симовић,

редовни професор Криминалистичко-полицијске академије у Београду

Датум одбране:

ПРАВНА ПРИРОДА ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

РЕЗИМЕ

Након Велике француске револуције чинило се да је слободан посланички мандат заувек општеприхваћен, те да је императивни мандат који је постојао у средњовековној држави постао историјска категорија. 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. Логично, посланик као представник суверена мора да буде правно слободан. Приликом настајања принципа слободног посланичког мандата представничка демократија је била посве другачија од оне каква ће постати доцније. У време настанка слободног посланичког мандата вероватно се није могло замислити да ће се у процесе у оквиру представничких система укључити још један неизоставан актер, политичке странке.

Промене које су уследиле након Француске револуције су се „рефлектовале“ и на представничко тело. Парламент са појавом политичких странака постаје и представништво странака, као и представништво грађана. У однос између представника и представљених се умећу политичке странке кандидујући одређени програм на изборима. Међутим, ту се њихова улога не окончава. Наиме, оне имају интереса да се њихов политички програм спроводи и у оквиру државних органа, па самим тим и у оквиру парламента. Оне господаре парламентом, јер нема скоро ниједног члана који није изабран као кандидат које странке. Разуме се, оне то не могу да чине непосредно, већ само посредно. Механизам који им то омогућава су парламентарне групе, које се образују у парламентима.

Појава парламентарних група или фракција је утицала и на положај посланика. Парламентарци су као чланови фракција подвргнути фракцијској дисциплини и та чињеница је у теорији покренула интересовање о томе колико је принцип слободног посланичког мандата реалност у савременим представничким демократијама. Поједини теоретичари су пледирали да се одбаци принцип слободног посланичког мандата, као превазиђен концепт, те 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, који утиче и на саму природу посланичког мандата.

Дакле, током истраживања потребно је да се открије да ли се ради о стварној или само привидној дилеми. У време настанка принципа слободног посланичког мандата политичке странке и нису постојале у данашњем облику. Испитује се да ли њихов интерес да кроз парламент спроводе одлуке страначких органа само утиче на вршење мандата или, пак, потпуно мења његову природу. У вези са тим, он констатује да фракцијска дисциплина свакако постоји, али поставља питање и докле сежу њене границе – да ли је посланички мандат и поред постојања фракцијске дисциплине и даље слободан? Имајући у виду све што је наведено, предмет истраживања је утврђивање правне природе посланичког мандата у условима савремених представничких режима. Током истраживања, се одређује појам посланичког мандата, односно шта је то императиван, а шта слободан мандат, те у којим условима и који су разлози настајања једног или другог типа. Такође, испитују се и њихове границе, као и функције. Нужно је и истражити каква је улога политичких странака, односно парламентарних група, у остваривању слободног посланичког мандата.

Истина је, такође, да ни императивни мандат није сасвим ишчезао, те је научно оправдано да се истражује његова примена у пракси. Ради се, пре свега, о институту опозива, који је постојао и још увек постоји у неким државама. Такође, у неким земљама постоје уставна и законодавна решења на основу којих посланику престаје мандат у случају промене политичке странке на чијој је листи изабран. То је појава која је у енглеској терминологији позната као *crossing the floor* и којом се у суштини мења изборна воља грађана, изражена кроз подршку конкретним политичким странкама и њиховом програму. Све ове појаве је потребно изучавати и како би се добио одговор на питање, у којим условима и због чега се примењује императивни мандат или неки његови облици.

Можемо да кажемо да је циљ овог истраживања правилније схватање и боље разумевање правне природе посланичког мандата, те на тај начин давање доприноса науци уставног права. Управо ће циљ ове докторске дисертације бити

испитивање овог проблема, односно сагледавање онога што је ново, када је реч о овом сложеном питању. Конкретни задаци истраживања произлазе из општег циља и они би били: преглед и систематизовање позитивноправних решења, као и теоријских схватања, која се тичу ове области, утврђивање историјског развоја и актуелних тенденција, те испитивање усаглашености решења у нашој земљи са тим тенденцијама. Оно би требало и да има нарочит значај за нашу земљу, а имајући у виду решења нашег Устава од 2006. године и услед тога насталу забуну у јавности, о правној природи мандата парламентарца.

Кључне речи: правна природа посланичког мандата, слободан, императиван мандат, политичке странке, парламентарне групе, фракцијска дисциплина, функције слободног мандата.

Научна област: **право**

Ужа научна област: **Уставно право**

УДК број: **342.534.1**

THE LEGAL NATURE OF PARLIAMENTARY MANDATE

SUMMARY

After the Great French Revolution it seemed that the free mandate was more or less universally accepted and that the imperative mandate which existed within medieval state has become history. The concept of a free parliamentary mandate originates from the times when the idea that the political power belongs to the people started to loom on the social horizon. According to this, the people is the holder of sovereignty in modern states. Logically, as its representatives, members of parliament have to be legally free. At those times the idea of the representative democracy was very much different from the way it had later developed since back then it was probably impossible to imagine that, with the expansion of voting rights, political parties would become such an indispensable element of the political system.

The changes which took place after the French Revolution had influenced the role of the representative body, which became not only the representative body of citizens as a whole, but also of political parties, as well. While in the early years the members of parliament only had relationship with citizens as their electors, later on the political parties became intermediaries between the two. Together with MPs, they have become an indispensable actor of the modern parliamentary democracies. Today there is almost no MP who has not been elected as a party candidate to represent the party program and ideology. Political parties have an interest which they want to pursue through parliaments. In legal terms, they cannot carry out this directly, but only indirectly through the work of MP's. The mechanism that makes that possible is a parliamentary group established in parliaments.

The occurrence of parliamentary groups or factions also influenced the position of the deputies. As members of parliamentary factions, they were subjected to factional discipline. This fact raised the interest in theory whether the principle of a free parliamentary mandate still distinguishes the contemporary representative democracies or not? Some writers claimed that the only possible way is the rejection of this principle. They saw it as an overstated concept, and considered that in accordance with that we need to respect a reality. They argued that on the one hand, we have the principle of free

parliamentary mandate in the constitutional texts of the countries of liberal-democratic constitutionality, and on the other hand, there is an undisputed influence of political parties, which also affects the very legal nature of the parliamentary mandate.

The aim of the present study is to try to answer the question of whether this dilemma is real or apparent. At the time when the concept of free parliamentary mandate emerged, political parties did not exist in their current form. The research determines whether the way in which the political parties act in conducting the will of their organs only influences the exercise of the mandate or it totally changes its legal nature. The author recognises the existence of the factional discipline and attempts to examine its limits and determine whether the parliamentary mandate is still free in spite of the factional discipline? With respect to this, the subject of this research paper is the legal nature of the parliamentary mandate within the modern representative regimes. In accordance with that, the author analyses the nature of the parliamentary mandate, the notions of free and imperative mandates, and the conditions which led to the emergence of one or another type of parliamentary mandates. The author also looks into the limits and functions of the two types of parliamentary mandate. For the given reason it was also necessary to examine the role of political parties and parliamentary groups in parliamentary processes and in the exercise of the free mandate. The study poses the question of whether the existence of political parties only affects the exercise of the parliamentary mandate, or it completely changes its nature? Do they turn free mandate into imperative one? While there is no doubt that factional discipline exists as such, there is still the issue of the power of its influence and of its boundaries. Is the parliamentary mandate, despite the existence of factional discipline, still free?

Since as a matter of fact the imperative mandate did not completely disappear, it is scientifically justified to examine it. First of all, one of its forms is the so-called “recall of MP’s”, which existed and still exists in certain number of countries. In some countries there are as well constitutional and legislative provisions, which in the event of a change of the political party on whose list a deputy is elected bring to an end his/her mandate. It is a phenomenon known as *crossing the floor*, which essentially changes the electoral will of the citizens, expressed through the support given to a particular political party and its program. All of these phenomena need to be studied in order to arrive at an

answer to the question why and under which conditions the imperative mandate or some of its forms apply.

The wider aim of this research is enable a better understanding of the legal nature of the parliamentary mandate and hence contribute to further development of the doctrines of constitutional law. Specific research tasks arise from the overall objective of a study and could be summarised as follows: reviewing and systematizing norms of the positive law, as well as doctrinal literature on the issue; providing an overview of the historical development and current trends and situating the normative framework in force in Serbia with regards the identified tendencies. The study should also contribute to the long discussion evolving over the relationship between the political parties and the parliamentary mandate which was in Serbia generated by the constitutional provisions which have created confusion among public about the legal nature of the mandate of a parliamentarian.

Key words: the legal nature of parliamentary mandate, free and imperative mandate, political parties, parliamentary groups, factional discipline, functions of the free mandate.

Scientific field: **Law.**

Specific scientific field: **Constitutional law.**

UDC number: **342.534.1**

Садржај

I УВОДНИ ДЕО	1
1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА	1
2. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ОБРАДЕ ПРЕДЛОЖЕНЕ ТЕМЕ	6
3. ОДАБИР НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКИХ МЕТОДА	7
4. ХИПОТЕЗЕ	9
II ПРИКАЗ РАЗВОЈА ИДЕЈЕ ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА	11
1. УКРАТКО О ПОЈМУ И ВРСТАМА ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА	11
2. СТАРИ ВЕК- „КЛИЦА” ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА НА ПРИМЕРИМА СТАРЕ ГРЧКЕ И РИМА	14
3. СРЕДЊИ ВЕК КАО ПЕРИОД РАЗВОЈА ПОЈМА ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА	17
4. РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА КА ПРЕДСТАВНИШТВУ НАРОДА	23
III ПРИКАЗ РАЗВОЈА ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА КРОЗ ИСТОРИЈУ	32
1. РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВНИШТВА И ПИТАЊЕ ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА	32
2. ПРИКАЗ ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА У ОКВИРУ СТАЛЕШКИХ СКУПШТИНА И ЊЕГОВОГ РАЗВОЈА КА СЛОБОДНОМ МАНДАТУ	34
2.1. ЕНГЛЕСКА.....	34
2.2. ФРАНЦУСКА.....	43
2.3. ИБЕРИЈСКО ПОЛУОСТРВО – ШПАНИЈА СА КРАТКИМ ОСВРТОМ И НА ПОРТУГАЛИЈУ	52
2.4. НЕМАЧКА.....	55
3. ПРИКАЗ ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА У СРБИЈИ	58
3.1. КРАТКО О САБОРИМА У СРЕДЊОВЕКОВНОЈ СРБИЈИ.....	58
3.2. ПРАПОЧЕТАК СРПСКОГ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА.....	59
3.3. ПОЧЕТАК СРПСКОГ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА.....	64
3.4. ПАРЛАМЕНТАРНИ МАНДАТ У ЗАЈЕДНИЧКОЈ ДРЖАВИ ДО ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА.....	66
3.5. ПАРЛАМЕНТАРНИ МАНДАТ У ЗАЈЕДНИЧКОЈ ДРЖАВИ НАКОН ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА.....	68
3.6. УСТАВ ОД 1990. ГОДИНЕ- ПОНОВНО ВРАЋАЊЕ СРБИЈЕ ЛИБЕРАЛНО-ДЕМОКРАТСКОЈ УСТАВНОСТИ	73
IV ПРОМЕНА КАРАКТЕРА ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВНИШТВА НАКОН РЕВОЛУЦИЈА У ЕНГЛЕСКОЈ И ФРАНЦУСКОЈ	77
1. ПОДЛОГА ЗА ШИРЕЊЕ БИРАЧКОГ ПРАВА И ДАЉИ РАЗВОЈ КА ПРЕДСТАВНИЧКОЈ ДЕМОКРАТИЈИ	77
2. ШИРЕЊЕ БИРАЧКОГ ПРАВА- СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ПОЈАВУ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	81
3. ПОЈАМ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	88
4. ПРЕДКОНСТИТУЦИОНАЛНИ ПЕРИОД ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	90
5. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	95

6. ПРАВНА ПРИРОДА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	101
V ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ КАО ОКВИР ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА	107
1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА	107
2. ПРИКАЗ ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА	110
3. ПРАВНА ПРИРОДА ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА	114
4. ДА ЛИ ЈЕ СА ПАРЛАМЕНТАРНИМ ГРУПАМА И ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА СЛОБОДАН МАНДАТ ПОСТАО ПРОШЛОСТ ?	123
4.1. УТИЦАЈ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА НА СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ.....	123
4.2. ЈЕДИНСТВЕНО ОДЛУЧИВАЊЕ У ПАРЛАМЕНТУ И ФРАКЦИЈСКА ДИСЦИПЛИНА	127
4.3. РАЗЛИКОВАЊЕ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ФРАКЦИЈСКЕ КОХЕЗИЈЕ И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ.....	130
4.4. ПРАВНЕ ГРАНИЦЕ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ	133
4.5. БЛАНКО ОСТАВКА КАО ПОСЕБНО НЕДОЗВОЉЕНО СРЕДСТВО ЗА ПОСТИЗАЊЕ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ	139
5. ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ И ФРАКЦИЈСКА ДИСЦИПЛИНА- ПРИКАЗ ПРАКСЕ У НЕКИМ ЗЕМЉАМА	143
5.1. НЕМАЧКА.....	143
5.2. ВЕЛИКА БРИТАНИЈА.....	146
5.3. ФРАНЦУСКА.....	149
5.4. АУСТРИЈА.....	151
VI ФУНКЦИЈЕ СЛОБОДНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА	153
1. ФУНКЦИЈА СПРЕЧАВАЊА ПРОМЕНЕ НОСИОЦА СУВЕРЕНОСТИ	153
1.1 РАЗВИТАК ПОЈМА СУВЕРЕНОСТИ.....	153
1.2. КО ЈЕ НОСИЛАЦ СУВЕРЕНОСТИ У ДРЖАВИ?	155
1.3. СУВЕРЕНОСТ И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ	162
2. ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ КАО ПОСЛЕДЊЕ ПРАВНО СРЕДСТВО ОДБРАНЕ СЛОБОДЕ ПОСЛАНИКА	166
2.1. ПОСТАВЉАЊЕ ПРОБЛЕМА	166
2.2. УЧЕСТВОВАЊЕ ПОСЛАНИКА У ПРОЦЕСУ ФОРМИРАЊА ОДЛУКА	170
3. ПОЛИТИЧКА ПРАВНА НЕОДГОВОРНОСТ ПОСЛАНИКА КАО УСЛОВ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ЊЕГОВЕ ВАНПРАВНЕ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ	172
3.1. УОПШТЕНО О ОДГОВОРНОСТИ.....	172
3.2. ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ У УСТАВНОМ ПРАВУ.....	175
3.3. НЕПОСТОЈАЊЕ ПРАВНЕ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ ПОСЛАНИКА КАО УСЛОВ ПОСТОЈАЊА ВАНПРАВНЕ ИЛИ ПРАВНО-ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ	180
3.4. ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ И ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ.....	185
3.5. РЕАЛИЗОВАЊЕ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ.....	192
VII ЕЛЕМЕНТИ ИМПЕРАТИВНОГ МАНДАТА У ОКВИРУ ПРЕДСТАВНИЧКИХ СИСТЕМА	202
1. ОПОЗИВ	202
1.1. ПОЈАМ ОПОЗИВА	202
1.2. НАСТАНАК ИНСТИТУТА ОПОЗИВА	203
1.3. ОПОЗИВ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ.....	206
1.4. ПРЕДЛАГАЊЕ УВОЂЕЊА О ПОЗИВА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА СА ДЕМОКРАТСКОМ ТРАДИЦИЈОМ.....	210

2. ПРОМЕНА СТРАНАЧКЕ ПРИПАДНОСТИ ТОКОМ ЛЕГИСЛАТУРНОГ ПЕРИОДА И ЊЕН УТИЦАЈ НА ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ	212
2.1. УОПШТЕНО О ПРОБЛЕМУ „СТРАНАЧКИХ ПРЕБЕГА“ У ПРЕДСТАВНИЧКИМ СИСТЕМИМА ТОКОМ ПЕРИОДА ЛЕГИСЛАТУРЕ.....	212
2.2. СТАВОВИ ТЕОРИЈЕ О ПРОБЛЕМУ „СТРАНАЧКИХ ПРЕБЕГА“ У ПРЕДСТАВНИЧКИМ СИСТЕМИМА ТОКОМ ПЕРИОДА ЛЕГИСЛАТУРЕ.....	215
2.3. НЕКОЛИКО ИНТЕРЕСАНТНИХ РЕШЕЊА ИЗ УПОРЕДНОГ ПРАВА.....	219
2.4. ПРИМЕРИ ИЗ ШПАНИЈЕ, УКРАЈИНЕ, ПОРТУГАЛА И ИЗРАЕЛА.....	224
2.5. ДА ЛИ БИ ПРАВНИ ПОРЕДАК ТРЕБАЛО ДА СПРЕЧАВА „СТРАНАЧКЕ ПРЕБЕГЕ“?.....	227
3. УТИЦАЈ МЕРЕ ЗАБРАНЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА НА ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ.....	230
3.1. МЕРА ЗАБРАНЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И СТАВОВИ ТЕОРИЈЕ	230
3.2. ПРИКАЗ ПРАКСЕ.....	232
3.3. ДА ЛИ ИЗРИЦАЊЕ МЕРЕ ЗАБРАНЕ ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ ЗНАЧИ И ПРЕСТАНАК ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА?.....	234
VIII ТЕОРИЈСКИ СТАВОВИ О ПРИРОДИ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА	236
1. ТЕОРИЈСКА ОБЈАШЊЕЊА У ПРИЛОГ СЛОБОДНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА	236
1.1. КЛАСИЧНА ФРАНЦУСКА ТЕОРИЈА ЈАВНОГ ПРАВА АЛБЕРА ЕСМЕНА	236
1.2. ТЕОРИЈА ЛЕОНА ДИГИЈА.....	237
1.3. ТЕОРИЈА ИНВЕСТИТУРЕ МОРИСА ОРИЈУА	241
2. МЕШОВИТЕ ТЕОРИЈЕ О ПРАВНОЈ ПРИРОДИ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА	243
2.1. НЕМАЧКА ОРГАНСКА ТЕОРИЈА	243
2.2. ТЕОРИЈЕ ГЕРХАРДА ЛАЈБХОЛЦА.....	252
3. ТЕОРИЈЕ КОЈИМА СЕ ИСТИЧЕ УТИЦАЈ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА НА ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ.....	256
3.1. ТЕОРИЈА МАКСА ВЕБЕРА.....	256
3.2. ТЕОРИЈА КАРЛА ШМИТА.....	257
4. ТЕОРИЈСКА ОБЈАШЊЕЊА У ПРИЛОГ ИМПЕРАТИВНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА.....	259
4.1. КЛАСИЧНА ТЕОРИЈА О ИМПЕРАТИВНОМ МАНДАТУ ЖАН ЖАК РУСОА	259
4.2. ТЕОРИЈА ПЈЕРА ДАНДИРАНА.....	260
4.3. ТЕОРИЈА ХАНСА КЕЛЗЕНА	261
4.4. ТЕОРИЈА КАРЛА МАРКСА	263
4.5. ТЕОРИЈА ВЛАДИМИРА ИЉИЧА ЛЕЊИНА	265
4.6. ЕНГЛЕСКО СХВАТАЊЕ О ВЕЗАНОМ МАНДАТУ	266
IX ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ СРБИЈЕ	268
1. УСТАВ ОД 2006. ГОДИНЕ КАО НЕПОДОБАН ПОКУШАЈ ДА СЕ ПОСЛАНИК ПОТЧИНИ ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА	268
2. НОВИ ПОКУШАЈИ ДА СЕ ПОСЛАНИК ПОТЧИНИ ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА	272
3. МОДЕЛ ИЗБОРНИХ ЛИСТА – ЈОШ ЈЕДАН ПОКУШАЈ ПОТЧИЊАВАЊА ПОСЛАНИКА.....	276
4. ПРЕДЛОЗИ РЕШЕЊА.....	279
X ЗАКЉУЧАК	282
БИБЛИОГРАФИЈА	291

<i>I СПИСАК КЊИГА НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ И НА ЈЕЗИЦИМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ</i>	<i>291</i>
<i>II СПИСАК КЊИГА НА ЕНГЛЕСКОМ, ФРАНЦУСКОМ, НЕМАЧКОМ И ШПАНСКОМ ЈЕЗИКУ.....</i>	<i>295</i>
<i>III СПИСАК ЧЛАНАКА И КРАЋИХ СТУДИЈА НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ И НА ЈЕЗИЦИМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ</i>	<i>297</i>
<i>IV СПИСАК ЧЛАНАКА И КРАЋИХ СТУДИЈА НА ЕНГЛЕСКОМ, ФРАНЦУСКОМ, НЕМАЧКОМ И ШПАНСКОМ ЈЕЗИКУ.....</i>	<i>301</i>

I УВОДНИ ДЕО

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Питање правне природе посланичког мандата је таквог карактера да се кроз њега преламају многа 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. 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 се правна природа мандата прилагоди стварности савремених представничких демократија. Други, опет, тврде супротно. Свакако, ваља бити обазрив када се о појединим институцијама и институтима уставног права говори као о класичним творевинама. Због тога се мора приступити опрезно и тврдњи, која је постала опште место у теорији и пракси уставног права, а то је да је посланички мандат слободан.¹ Односно, ваљало би испитати да ли је та дилема стварна или само привидна. Управо ће циљ ове докторске дисертације бити испитивање овог проблема, односно сагледавање онога што је ново, када је реч о овом сложеном питању.

¹ В. Петров, „Слободни мандат посланика и одговорност”, *Правни живот*, том IV, 12/2011, стр. 768.

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.

У време настанка слободног посланичког мандата вероватно се није могло замислити да ће се у процесе у оквиру представничких система укључити још један неизоставан актер, политичке странке. Оне су до овакве улоге дошле спонтано. Ширењем бирачког права јавила се потреба за постојањем организације која ће организовати изборе, која ће излучити расуту општу вољу. Управо су ту улогу оне преузеле. Слободан Јовановић вели да где год је бирачко право дато народној маси, јавиле су се политичке странке. Оне управљају изборима, јер кандидате о којима се гласа оне истичу. Оне господаре парламентом, јер нема скоро ниједног члана који није изабран као кандидат које странке. Делује да се модерна организација законодавне власти не може правилно разумети, без познавања политичких странака.

Промене које су уследиле након Француске револуције су се „рефлектовале“ и на представничко тело. Парламент са појавом политичких странака постаје и представништво странака, као и представништво грађана. У однос између представника и представљених се умећу политичке странке кандидујући одређени програм на изборима. Међутим, ту се њихова улога не окончава. Наиме, оне имају интереса да се њихов политички програм спроводи и у оквиру државних органа, па самим тим и у оквиру парламента. Разуме се, оне то не могу да чине непосредно, већ само посредно. Механизам који им то омогућава су парламентарне групе, које се образују у парламентима. Њихова улога је двострука. Са једне стране, оне олакшавају парламентарни рад. Са друге стране, „старају“ се да се одређена политика у парламенту и спроводи.

Појава парламентарних група или фракција је утицала и на положај посланика. 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. Поједини теоретичари чије ћемо ставове детаљније изложити у оквиру овог рада су пледирали да се одбаци принцип слободног посланичког мандата, као застарео и превазиђен концепт, те 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. Дакле, неопходно и је да се проучавају овакви теоријски ставови, а како би се могла добити целовита слика о овом питању. Нужно је и истражити каква је улога политичких странака у остваривању слободног посланичког мандата. 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?

Истовремено, морамо да будемо свесни да правна слобода носилаца јавних функција не значи одсуство политичке одговорности. Дакле, уколико имамо посланика који је правно слободан у вршењу своје функције, то свакако не значи да је посланик политички неодговоран. Питање је како се овај облик одговорности народних посланика реализује у условима савремених представничких режима. Нарочито је то значајно питање када је реч о слободном мандату, јер је у том случају забрањено постојање било којег облика правне политичке одговорности посланика. Имајући то у виду, чини се да се мора пронаћи одговарајуће решење, при којем би посланик правно остао слободан, а истовремено и одговоран. То је, заправо, једна од гаранција да ће своју функцију вршити ваљано у интересу оних које представља, грађана. Дакле, једно од питања на које ћемо покушати да пружимо одговор је и како се у данашње време у условима слободног посланичког мандата реализује политичка одговорност посланика?

На овом месту ћемо само поменути да су раније посланици „стајали“ само у односу према својим бирачима, којих и није било много, пошто бирачко право није било опште. У таквим условима је било много лакше да се реализује њихова политичка одговорност. Појавом политичких странака овај однос је постао сложенији. Између бирача и посланика су се нашле политичке странке. Практично бирачима су посланици постали мање „видљиви“, за разлику од политичких странака. Питање је и да ли су бирачима одговорни једино посланици или се чини нужним и успостављање политичке одговорности самих странака које их подржавају?

Истина је, такође, да ни императивни мандат није сасвим ишчезао, те је научно оправдано да се истражује његова примена у пракси. Ради се, пре свега, о институту опозива. Видећемо да он постоји у оквиру једне врсте везаног мандата у условима једностраначког система и то у земљама које још увек карактерише “социјалистичка” уставност. Карактеристичан је и код неких од горњих домова у парламентима федералних држава, као што је то горњи дом у Немачкој, Бундесрат. Поред тога, слободан посланички мандат је нераскидиво повезан са слободом мишљења и удруживања. Ипак, недавно истраживање Интерпарламентарне уније о утицају политичких странака на парламентарни мандат нам показује да у многим земљама постоје уставна и законодавна решења на основу којих посланику престаје мандат у случају промене политичке странке на чијој је листи изабран. У тим земљама се на тај начин боре против преласка посланика из једне посланичке групе у другу, градећи представничку демократију. То је појава која је у енглеској терминологији позната као *crossing the floor* и којом се у суштини мења изборна воља грађана, изражена кроз подршку конкретним политичким странкама и њиховом програму. Све ове појаве је потребно изучавати и како би се добио одговор на питање, у којим условима и због чега се примењује императивни мандат или неки његови облици.

Имајући у виду све што је наведено одредићемо да је предмет истраживања правна природа посланичког мандата у условима савремених представничких режима. Током истраживања, биће неопходно да се одреди појам посланичког мандата, односно шта је то императиван, а шта слободан мандат, те у којим условима и који су разлози настајања једног или другог типа. Такође,

потребно је и испитати и њихове границе, као и функцију. Другим речима, мора се испитати шта тачно мислимо када кажемо слободан посланички мандат у савременим представничким демократијама, на који се начин врши, шта га одређује и која му је функција. Узимање у обзир само правне норме у којој се предвиђа да је мандат слободан или да није, свакако не може да буде довољно за једно истраживање. Заиста, када би се само у обзир узеле норме које регулишу положај посланика, чинило би се да је то питање скоро недвосмислено решено. Норме о посланичком мандату се морају повезати и тумачити са другим правним нормама које такође одређују положај посланика, на непосредан или посредан начин.

Свесни смо и да се уставна норма о слободном посланичком мандату не примењује у некаквом правном и друштвеном вакууму, већ у садејству са другим нормама и у стварности представничког система конкретне државе. Свакако и да ниво демократске политичке културе у некој земљи, утиче на само функционисање институција вршење посланичког мандата и степен остваривања правних норми. Услед тога, делује нам да је степен дате правне слободе посланику само језгро, правни основ, које се по потреби скупља или шири, а све у складу са конкретним правним решењима и друштвеном збиљом. Дакле, питање правне природе посланичког мандата није за свагда дато и зависи од бројних карактеристика неког представничког режима власти, те се као такво чини довољно интересантно за једно продубљеније истраживање.

Можемо да кажемо да је циљ овог истраживања правилније схватање и боље разумевање правне природе посланичког мандата, те на тај начин давање доприноса науци уставног права. Оно би требало и да има нарочит значај за нашу земљу, а имајући у виду решења нашег Устава од 2006. године и услед тога насталу забуну у јавности, о правној природи мандата парламентарца. Конкретни задаци истраживања произлазе из општег циља и они би били: преглед и систематизовање позитивноправних решења, као и теоријских схватања, која се тичу ове области, утврђивање историјског развоја и актуелних тенденција, те испитивање усаглашености решења у нашој земљи са тим тенденцијама.

2. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ОБРАДЕ ПРЕДЛОЖЕНЕ ТЕМЕ

Од доношења Устава од 1990. године, који је означио повратак либерално-демократске уставности у нашу земљу, чини се да се непрекидно водила и води борба између схватања да је мандат посланика слободан и тенденције да се парламентарци правно ставе под контролу политичких странака. Устав од 1990. године није имао експлицитну одредбу да је мандат слободан или да је, пак, императиван мандат ништав. Но, могло се закључити да је уставотворац увео принцип слободног мандата на основу других одредби Устава.

У Србији питање посланичког мандата на ваљан начин није решено ни Уставом од 2006. године. Супротно томе, видећемо да је српски уставотворац учинио корак уназад. Баш због оваквих дилема које постоје код нас, а којима је и својом неспретном формулацијом из Устава од 2006. године допринео и сам уставотворац, јавља се потреба за научним проучавањем ове теме. Задатак људи који се баве науком уставног права је да када се укаже друштвена потреба својим научним радовима допринесу решавању одређених дилема које оптерећују друштво.

Ова дисертација би требало да представља скроман допринос у науку да се у нашој земљи овај појам боље схвати. Разуме се, научна оправданост истраживања би требало да надилази потребе Србије и њеног уставног уређења. Научно оправдање, бар оно прво и основно, јесте у потреби да се на један целовит и систематичан начин прикаже еволуција парламентарног мандата, тачка у којој се он сада налази, те да се пруже предвиђања у ком правцу ће се ово питање даље развијати. Научно оправдање са становишта наше доктрине, огледа се у томе што већ деценијама (од Продановића) не постоји монографија о овој теми, а живи спор који у Србији постоји од поновног увођења вишестраначја, па до данас није недвосмислено решен.

Друштвено оправдање се налази и у потреби да се кроз афирмисање принципа слободног мандата као кључног принципа уставне демократије, да пре свега теоријски, а у нешто ужем облику и практични допринос разумевању овог питања, те самим тим и стварању услова за развој уставне демократије у Србији. Само постојање друштвене потребе да се нека област друштвеног живота изучава, рађа и научну оправданост за бављење одређеном темом. Наука и јесте област

човекове делатности која би требало да служи човеку, друштву и њиховом даљем развоју.

3. ОДАБИР НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКИХ МЕТОДА

Приликом израде предложене докторске дисертације неопходно је користити неколико метода научног истраживања. То су, пре свега, егзегетички, историјскоправни, упоредноправни и најзад нормативни метод. Ови методи нису међусобно одељени, већ су повезани и приликом истраживања неопходно их је комбиновати и употребљавани заједно.

У дисертацији ће се употребљавати *егзегетички приступ*, односно биће тумачени бројни различити правни текстови. Поменуто је да су текстови који су у вези са овом темом како у инострану, тако и у домаћу правној литератури бројни и они ће свакако бити полазна тачка у проучавању. На тај начин ће се стећи увид у постојећа теоријска схватања, која ће се преиспитивати у светлу развоја савремене представничке демократије.

Историјскоправни метод ће бити неопходан, ради разумевања историјског развоја појаве која се проучава, каква је обележја и функције имала некада, а какве има сада и практично ће представљати копчу са упоредноправним делом у којем ће се дати преглед најинтересантнијих правних решења, како код нас, тако и у другим земљама. Овај метод је неопходно користити, јер је ради правилног изучавања неке појаве неопходно пратити њен историјски развој, а такав је случај и са правном природом посланичког мандата. Она се мењала кроз историју, те је у средњем веку, а у складу са типом државе постојао императивни, везани мандат. Принцип слободног мандата је угледао светлост негде у временима стварања модерних држава. Тиме, ипак, није сасвим ишчезао ни императивни мандат и он се задржао у појединим земљама.

У време када се појавио принцип слободног мандата, нису постојале политичке странке и карактер представничке демократије није био какав је данас. Имајући све то у виду, неопходно је у раду и имати тај поглед уназад, јер ће се на тај начин схватити, које околности утичу на одређење природе мандата и створиће се веза са садашњошћу, те ће се на тај начин предложена тема моћи обратити свеобухватно. То ће свакако помоћи у утврђивању тенденција када је

реч о правној природи посланичког мандата, јер рад поред ретроспективног погледа, као и анализе садашњости, свакако мора имати и одређени проспективни видик, а у мери колико је то научно могуће и оправдано.

Овај метод ће се употребљавати и ради истраживања функције, односно сврхе коју је одређена правна природа посланичког мандата имала некада, а какву има данас у представничким демократијама. Његова функција у средњовековним државама је другачија него у савременим. Као што је поменуто, принцип слободног посланичког мандата има три функције у представничким демократијама. Прво, посланик је носилац јавне функције и представник суверена. Друго, посланик без правно слободног мандата би био само „оруђе“ у рукама страначких вођстава. Но, постојањем слободног мандата њему се даје могућност да у одређеним случајевима и не следи страначку линију, ако сматра да је тако исправно. Остварењем овог принципа у демократским земљама посланик који је правно политички неодговоран, постаје ванправно политички одговоран, како пред бирачима, тако и пред политичким странкама које су га кандидовале. Ова врста политичке одговорности се реализује на различит начин у различитим системима. Такође, када се погледа кроз историју мандат представника је у средњем веку био императиван, а стварањем модерних држава он се у највећем броју случајева дефинише као слободан.

Упоредноправни метод. Ради потпуног проучавања предложене теме неопходно је и проучавати и поредити одговарајућа прописе у различитим земљама, како кроз историју, тако и оне позитивноправне. Овај метод ће нам омогућити да утврдимо каква су решења у другим земљама, као и да се евентуално, слично као код историјскоправног метода пружи одговор на питање о будућем развоју правне природе посланичког мандата. Неопходно је да приликом обраде сваког конкретног питања изаберемо земље чија су решења референтна за истраживање, а како бисмо употребом упоредноправног метода постигли одговарајуће резултате.

Нормативноправни метод. Приликом обраде предложене теме неопходно је проучавати и тумачити одговарајућа правна решења у датој области, а када је реч о нашој земљи. Током образлагања друштвене и научне оправданости овакве теме могли смо видети да су у нашој земљи усвајана решења

која, свакако, заслужују продубљену анализу. Поменуто је да је намера да се коришћењем овог метода дође до конструкције једног идеалног уставног решења и да се такво решење пореди са конкретним решењима у нашој земљи.

Докторска дисертација би требало да има теоријскоправну, нормативноправну, па и сасвим ограничено и политиколошко-правну димензију. Циљ је да се правна природа посланичког мандата осветли из свих углова и на више нивоа. Теоријскоправни део је централни пре свега, јер би требало дати одговор на питање каква је природа посланичког мандата данас, иста или измењена и ако је измењена, који би то били нови елементи дефиниције. Наравно, током рада се мора водити рачуна да је аспект обраде теме пре свега правни, али ће се користити и знања из других наука у мери у којој је то неопходно.

4. ХИПОТЕЗЕ

Истраживање ове теме ће бити засновано на неколико међусобно повезаних и условљених хипотеза, које практично чине једну целину.

1. У савременој представничкој демократији слободан посланички мандат се може дефинисати као право посланика да слободно врши функцију у оквиру правно дозвољених средстава фракцијске и страначке дисциплине, а која се јављају у оквиру функционисања конкретне представничке демократије. Ова дефиниција представља језгро и почетну тачку појма слободног посланичког мандата у савременој представничкој демократији. Она омогућава да се помири уставно право и уставна стварност.
2. Овако дефинисан посланички мандат у савременим условима има три нове функције:
 1. Спречавање да носиоци суверености постану политичке странке, уместо грађана.
 2. Служи као правно средство, као својеврсни *ultima ratio* посланицима да се одупру средствима фракцијске и страначке дисциплине.
 3. Омогућавање остваривања ванправне политичке одговорности посланика.

3. Како би се слободан посланички мандат остваривао у већем обиму неопходно је да се у оквиру одређене државе развија и одржава демократска политичка култура.
4. Слободан посланички мандат није општеприхваћен, већ је широко прихваћен када се погледа упоредноправно, јер облици императивног посланичког мандата, односно везивање посланика правним средствима за политичку странку још увек постоје у неким земљама.

II ПРИКАЗ РАЗВОЈА ИДЕЈЕ ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА

1. УКРАТКО О ПОЈМУ И ВРСТАМА ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА

Политичко представљање „ван сумње спада у ред најсложенијих и најапстрактнијих појмова и категорија у политичкој теорији. Као и многи други велики концепти политике, овај израз са мноштвом често противречних одредаба и значења постаје разумљивији тек са ширим аналитичким контекстима и конотацијама.“² Услед тога, сасвим је разумљиво да због ширине и сложености појма искрсавају многа спорна питања, која прате многе реалне дилеме које иду уз идеју и праксу политичког представљања од самог њеног настанка.³

Уопштено гледано, о представљању можемо да говоримо сваки пут када се приликом изражавања воље једног лица сматра да има исту вредност и да производи исте последице као да се ради о вољи другог лица.⁴ У заједници, када кажемо представљање, мислимо на ону ситуацију, када колективне одлуке, тј. одлуке које се тичу свих, не доносе сви чланови колектива, већ лица изабрана да то чине.⁵ Другим речима, идеја представништва значи да се изражена воља одређене групе људи сматра као изражена воља целине.⁶ Правно је релевантно да је појам представништва однос лица која представљају и која су представљена. Воља представника сматра се као воља представљених, а обе стране се истовремено правно посматрају као једно лице.⁷ У суштини појам политичког представљања садржи два елемента. Први је изражавање воље представљених од стране представника. Други елемент је, заправо, неопходност да се представници и представљени налазе у некаквом односу. Овај елемент је нарочито битан за нашу тему, пошто природа односа између представљених и представника, заправо одређује и правну природу посланичког мандата.

²М. Матић, *Политичко представљање, Разматрања у области политичке теорије*, Београд, 1974, стр. 5.

³ Видети, М. Матић, *op. cit.*, стр. 15-25.

⁴ L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Tome Deuxième, Paris, 1928, стр. 638.

⁵ N. Bobio, *Budućnost demokratije, Odbrana pravila igre*, Beograd, 1990, стр. 42-43; Политичка репрезентација се разуме и као процес посредством кога се политичка моћ и утицај који би сви грађани или део њих имали над владањем, уз њихов изричит или прећутни пристанак, врши у њихову корист од стране мањег броја људи, са обавезним дејством по целу представљену заједницу, К. Ј. Фридрих, *Konstitucionalna demokratija, teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica, 2005, стр. 238.

⁶ L. Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Quatrième édition, Paris, 1923, стр. 153.

⁷ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Dritte Auflage, Berlin, 1914, стр. 566.

Сумарно гледано, у теорији се приликом дефинисања садржаја представништва полази од његовог формалистичког поимања у складу са којим је „представник онај који је овлашћен да делује у нечије име.”⁸ Поједини писци мисле да је ово једини неспоран концепт политичког представништва. Наиме, према њиховом схватању „дефинитивна карактеристика представника је да су представници овлашћени на основу изборног процеса да врше одређене дужности, те они остају законски представници, док не буду поражени на изборима, не поднесу оставку или премину.”⁹ Оваква схватања представништво поимају као пуку делегацију или ауторизацију.¹⁰ Заправо, када се каже да парламент представља грађане мисли се да је највиши представнички орган снабдевен овлашћењем да делује и доноси одлуке у име грађана.¹¹

Постоји и размишљање које иде за тим да истакне још једно потенцијално обележје политичког представништва и према којем би оно у суштини требало да одражава структуру целог друштва које је представљено. Сматра се да представнички орган представља цело друштво, јер верно, као „огледало“, представља његову композицију са свим његовим саставним елементима.¹² Заправо, у овом случају се ради о тзв. „дескриптивном“ представништву, кроз које се практично рефлектује структура целог друштва. Сматра се да неиспуњавањем тог услова не би могло бити говора о истинском представничком телу. Најбитније код оваквог вида схватања репрезентације је да код њега акценат није стављен на овлашћења представника да делује, нити се важним чини његова одговорност. Једино је битно да представници заиста представљају представљене и да делују уместо њих, те је због тога важно да је представнички орган правилно сачињен. У суштини, овакво схватање репрезентације доводи до стварања пропорционалних изборних система, пошто би репрезентативни орган требало да одражава пропорционално представљање свих група у оквиру једног друштва. Практично, у

⁸ H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles, London, 1972, стр. 38-39.

⁹ A.H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, 2nd edition, New York, London, 2001, стр. 98.

¹⁰ У теорији се за овакав вид представништва може пронаћи назив *mimesis*, B. Tierney, „The Idea of Representation in the Medieval Councils of the West“, *Concilium* 187/1983, стр. 25, наведено према К. Pennington, „Representation in Medieval Canon Law“, The Catholic University of America, Columbus School of Law, *Jurist* 64/2004, стр. 361, фн. 2.

¹¹ Q. Skinner, „Hobbes on Persons, Authors and Representatives“, *The Cambridge Companion to Hobbes's Leviathan*, Patricia Spinborg (ed.), Cambridge, 2007, стр. 166.

¹² B. Tierney, *op. cit.*, стр. 25, наведено према К. Pennington, *op. cit.*, стр. 361, фн. 2.

складу са оваквим поимањем, без представљања свих групација не можемо да говоримо о представништву.¹³

Поједини писци су мишљења да је очигледно да је дескриптивно представљање релевантно за политички живот, али да, ипак, садржи парцијално гледиште. Основна замерка је што се њиме не оставља простора за питање одговорности.¹⁴ Поједини аутори који ову врсту репрезентације називају и „микросмичка репрезентација”, тврде да чак и када би била могућа да нам, заправо, не говори ништа о нечијим функцијама, намерама, навикама, већ о његовим личним карактеристикама.¹⁵ Поред тога, када се каже да парламент репрезентује цео народ, заправо се сматра да он пружа слику целине,¹⁶ али се управо једна од манљивости овог схватања састоји у томе што је немогуће да се формира такав представнички орган који ће у потпуности одражавати саму друштвену структуру. Другим речима, није могуће у оквиру представничког органа добити увек верну слику целине. Но, вођи политичких странака које учествују на изборима су свесни важности да што више друштвених слојева буде представљено, те често приликом избора кандидата воде рачуна о представљању различитих друштвених група.¹⁷

На крају, постоји и схватање да је када је реч о политичком представљању, неопходно остваривање легитимности власти. Оваквим схватањима се наглашава потреба сталног пристанка представљених на деловање оних који владају у њихово име, односно представника. Тако долазимо до схватања да је политичко представништво структурни и динамички систем односа оних који владају (представника) и оних којима се влада (представљених). Његова основна функција је, заправо, омогућавање деловања и владања у држави и осигуравање обавезности донетих одлука и стварање легитимне власти. Практично, за функционално представништво је нужно да представљени изаберу своје представнике. Међутим, то није довољно, јер се тражи и правно осигурање и

¹³ Видети, H.F. Pitkin, *op. cit.*, стр. 60-62.

¹⁴ H.F. Pitkin, *op. cit.*, стр. 89.

¹⁵ A.H. Birch, *op. cit.*, стр. 96.

¹⁶ Видети, Q. Skinner, *op. cit.*, стр. 166.

¹⁷ A.H. Birch, *op. cit.*, стр. 97-98.

заштита основних грађанских права и слобода.¹⁸ Суштински, поред легалитета захтева се и постојање легитимитета власти.

Захваљујући оваквим схватањима, као и развоју политичког представништва кроз историју, у данашње време је неспорно да своју популарност, „политичка репрезентација дугује везаности уз идеју демократије и слободе. Када неко данас употреби израз репрезентација и репрезентативна влада, он у тај појам без претходног објашњавања укључује сасвим модерне идеје – либералну идеју слободе појединца и демократску идеју народне суверености.” Међутим, кроз своју историју појам и пракса репрезентације није имала ништа заједничко са појмом слободе, односно са идејом демократије.¹⁹ Заправо, идеје демократије и слободе нису одмах биле инкорпориране у схватање о политичком представништву, него су морале да буду задобијене током вишевековне друштвене борбе. Но, пре инкорпорирања идеја демократије и слободе у појам представништва, било је неопходно да се развије сама идеја политичког представништва. Оба ова процеса ћемо описати у редовима који следе.

2. СТАРИ ВЕК- „КЛИЦА” ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА НА ПРИМЕРИМА СТАРЕ ГРЧКЕ И РИМА

Принцип да велики број људи може бити представљен у процесу владања од стране једне или више особа је чврсто укоренен у савремено јавно право и уобичајен је за све модерне правне системе.²⁰ Понекад се ова појава чини тако природном да се може и помислити да је она одувек постојала. Ипак, то није био случај и уколико се осврнемо у прошлост видећемо другачију слику. Опет, јасно је да често, појаве из садашњости, њихове форме и појавне облике не можемо правилно да схватамо, уколико се не осврнемо у ближу или даљу прошлост, пошто се током „развоја мењају како институције тако и идеје људи.”²¹ Током тог

¹⁸ М. Kasapović, *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003, стр. 299.

¹⁹ S. Ravlić, „Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije”, *Društvena istraživanja*, god. 7, 1-2/1998, стр. 275.

²⁰ H.F. Pitkin, *op. cit.*, стр. 5; G. Carpenter, *Introduction to South African Constitutional Law*, Butterworths, Durban, 1987, стр. 162, наведено према L.K. Joubert, *The Mandate of Political Representatives with special reference to Floor-crossing: A Legal Historical Study*, University of South Africa, Pretoria, 2006, стр. 66, фн. 323.

²¹ К. Шмит, „Духовно-повесни положај данашњег парламентаризма“, *Норма и одлука Карл Шмит и његови критичари*, Данило Н. Баста (прев.), Београд, 2001, стр. 149.

процеса, можемо да видимо да учења и сазнања из прошлости утичу и на садашњост и будућност. Једноставно, знања се међусобно надовезују и надограђују, прилагођавајући се конкретним приликама, а у учењима из прошлости се често налази „клица“, односно „инспирација“ модерних схватања неког појма. Слично је и са појмом политичког представљања.

Модерно схватање политичког представништва не представља искључиво радикалан рез у односу на предмодерне облике представништва, већ је и резултат еволуције током које су многи од кључних елемената античког и средњовековног схватања представништва уграђени у оно модерно, па је неопходно и познавање његове предмодерне историје. Другим речима, суочавање са „логиком и апоријом модерног појма представништва неизбежно упућује на његову предмодерну историју.“²² Имајући то у виду, представничке институције које су биле у складу са тадашњим друштвеним развојем не могу да се заобиђу приликом утврђивања порекла савременог политичког представништва.²³ Но, кренимо редом.

Прво, када се посматра етимолошки, сама реч *репрезентација* је латинског порекла.²⁴ Без обзира на то што је реч латинског порекла стари Грци и Римљани у својим језицима нису имали реч којом би могли да опишу оно што данас подразумевамо под представништвом.²⁵ Античку епоху и поред појединих форми репрезентације у политичкој организацији карактерише одсуство термина који би био еквивалент политичком представљању.²⁶ Без обзира на недостајање термина, представништво и његово сједињавање у парламентарним телима могуће је наћи, али само у зачецима и у античко доба. Као пример могу да послуже скупштине посланика савеза градова у оквиру којих су одлучивали представници полиса, који су имали везане мандате.²⁷ Такође, и у оквиру самих полиса је било доста

²² Видети о томе, L. Ribarević, D. Vujeva, „Povijest pojma predstavništva. Elementi za izgradnju moderne teorije političkog predstavništva I“, *Politička misao*, god. 48, 3/2011, стр. 167, 169-170.

²³ З. Ђукић- Вељовић, *Огледи о политичком представништву и изборима*, свеска прва, Београд, 1995, стр. 48-50; В. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997, стр. 8.

²⁴ Реч репрезентација „припада оној врсти израза који су апстрактни исто колико и сложени и који су дугим путевима језичке употребе стигли до различитих, па и међу собом удаљених подручја људског искуства и живота.“, М. Матић, *op. cit.*, стр. 15-16.

²⁵ H.F. Pitkin, *op. cit.*, стр. 5; G. Carpenter, *Introduction to South African Constitutional Law*, Butterworths, Durban, 1987, стр. 162, наведено према L.K. Joulbert, *op. cit.*, стр. 66, фн. 323.

²⁶ „То указује да се пракса репрезентације још није довољно проширила и укоренила у животу античких заједница“, М. Матић, *op. cit.*, стр. 18.

²⁷ М. Вебер, *Привреда и друштво*, Том први, Београд, 1976, стр. 237.

елемената представништва и као пример се може навести Веће пет стотина.²⁸ Као добар пример нам могу послужити и буле и еклезије у Атини.²⁹ Интересантно је да је и у Риму фактички долазило до представљања, јер је велики број грађана живео далеко од Рима, те нису ни могли да присуствују скупштинама. На тај начин су се скупштине постепено претвориле у „представничка“ тела за те грађане, макар „виртуелно“.³⁰ Као пример представништва у Риму можемо узети и изабране трибуне.³¹ Међутим, и поред постојања појединих форми представљања, Стари Грци су резолутно одбацивали схватање према којем је користан политички систем ширих размера, те никада нису ни створили стабилан систем представничке владавине. Исто тако, то нису учинили ни Римљани, без обзира на стално ширење државе, како у територијалном смислу, тако и у демографском смислу.³²

Поред тога што постоји и схватање да сама идеја репрезентације није била непозната у Старој Грчкој или Риму,³³ приклонићемо се схватању према којем је репрезентација као јавноправни концепт била непозната у античкој Грчкој и Риму,³⁴ где никада није развијен некакав теоријски концепт представништва.³⁵ Делује нам сасвим логично да питање развоја концепта политичког представништва није било актуелно „у античкој, непосредној демократији, јер су сви на то овлашћени чланови друштва непосредно учествовали у доношењу политичких одлука обавезних за цело друштво у оквиру државе-града.“³⁶ Непостојање јасног концепта о политичком представљању је и очекивано, пошто је непосредна демократија била током ове епохе институционални образац

²⁸ Jakob A. O. Larsen, *Representative Government in Greek and Roman History*, The University of California Press, Berkeley, 1966, наведено према S. Ravlić, *Dileme političkog predstavnštva*, Zagreb, 2008, стр. 31, фн. 8; Његове наводе је побијао Мозес Финли. Moses I. Finley, *Politics in the Ancient World*, Cambridge University Press, Cambridge, наведено према, S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 31, фн. 8.

²⁹ З. Ђукић- Вељовић, *op. cit.*, стр. 48-50; В. Manin, *op. cit.*, стр. 8.

³⁰ Видети, Р. Дал, *Демократија и њени критичари*, Подгорица 1999, стр. 87.

³¹ З. Ђукић- Вељовић, *op. cit.*, стр. 48-50; В. Manin, *op. cit.*, стр. 8.

³² Видети, Р. Дал, *op. cit.*, стр. 87.

³³ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 639.

³⁴ L.K. Joulbert, *op. cit.*, стр. 66

³⁵ Видети, Р. Дал, *op. cit.*, стр. 87.

³⁶ Д. Продановић, *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Сарајево, 1979, стр. 5; Занимљиво је схватање Карла Фридриха који вели „да је неуспех да изграде представничке установе оставио Грке беспомоћним пред великим политичким порецима, и да су Римљани, ходајући стопама Грка, изгубили своју слободу када је Рим порастао у велику територијалну државу.“, K. J. Fridrih, *op. cit.*, стр. 231.

политичке организације друштва.³⁷ У вези са тим, у „античкој политичкој мисли и раним средњовековним политичким теоријама, репрезентација је поистовећивана са субјектом који држи власт и са свим његовим физичким и духовним особинама.“³⁸ То доба је карактерисала симболичка репрезентација или персонификација, односно фигуративним представљањем заједнице кроз лица која се налазе на њеном челу.³⁹

Битно је да се у том периоду, без обзира на непостојање концепта политичког представништва, нашла „искра“ која је касније и довела до уобличавања савременог појма репрезентације. Наиме, корени представничких институција сежу до раног средњег века, али их у одређеном ширем значењу можемо наћи и у античком периоду у оквиру којег су уз непосредну демократију успостављање и прве представничке установе.⁴⁰ Ти корени су учења из римског права и из грчке цивилизације која нису остала непозната у средњем веку и која су касније била од утицаја на развој политичког представништва.⁴¹ Закључићемо у овом делу, да и поред постојања одређених форми политичког представништва епоху старог века карактерише одсуство јасног концепта о политичком представљању. Он се развија, тек у средњем веку. Услед таквог развоја појма у литератури се тврди да је правни концепт представљања један од најважнијих доприноса средњовековних правника западној правној мисли.⁴²

3. СРЕДЊИ ВЕК КАО ПЕРИОД РАЗВОЈА ПОЈМА ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА

Након старог века, следећи важан корак ка развоју појма политичког представништва је начињен током дванаестог и тринаестог века. У том периоду се развија корпоративни живот, како у световној тако и у духовној сфери, који је био веома богат за то време. Такав процес је захтевао развијање одговарајућих правних инструмената који ће омогућити свакодневно функционисање, а пре свега заступање корпорација пред судом. Пракса корпоративног заступања је

³⁷ Z. Đukić-Veljović, *Delegatstvo i demokratija*, Beograd, 1988, стр. 27.

³⁸ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 14; М. Матић, *op. cit.*, стр. 19.

³⁹ В. Tierney, „The Idea of Representation in the Medieval Councils of the West“, *Concilium* 187/1983, стр. 25, наведено према К. Pennington, *op. cit.*, стр. 361, фн. 2.

⁴⁰ З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 15.

⁴¹ Видети, J. K. Bluntschli, *The Theory of the State*, Ontario, 2000, стр. 47-48.

⁴² К. Pennington, *op. cit.*, стр. 361.

започела најпре у Италији, услед развоја трговине и урбаног живота, као и због оживљавања римског права.⁴³ Након тог почетка, и то у периоду између тринаестог и шеснаестог века се у Енглеској и на западном делу европског континента начело и пракса представљања све више шире у привредном и уопште друштвеном животу.⁴⁴ Имајући све то у виду, животни токови и друштвени развој су тражили инспирацију и решења. Они су, на крају, и пронађени, у како је то деловало, давно заборављеним институтима из Старог Рима.

Конкретније, у материји заступања, услед развитка корпоративног живота, решења су се проналазила у римском праву. У складу са нормама римског права, средњовековно цивилно корпоративно право предвиђало је да *universitas* као правно лице, али не и његове посебне чланове као физичка лица заступа *actor* или *syndic*. Разлика међу њима је у томе што је актор у свом деловању ограничен на један предмет и не поседује овлашћења за заступање у будућности, док синдик има општи мандат да заступа заједницу у свим пословима. Они тим овлашћењима располажу, на основу избором исказане воље чланова корпорације коју заступају.⁴⁵ Услед таквог развоја средњовековни правници почињу да употребљавају израз за персонификацију колективног живота, кроз признавање правне личности некој заједници (*persona repraesentata*). У овом случају, не ради се о реалној личности, већ о личности која егзистира искључиво путем репрезентације (*persona non vera sed repraesentata*).⁴⁶

Након тога, није требало да прође много времена да би се развила идеја правног лица. Она је „изборена“ почетком тринаестог века захваљујући појмовима *corpus fictum* и *persona ficta et repraesentata*. То је све било од утицаја на развој појма *repraesentatio*, јер се од тог периода његов садржај све више повезује са идејом „заступања на темељу добијених овлашћења.“⁴⁷ Дакле, ради се о формалној репрезентацији. Са друге стране, појам се не развија само у оквиру привредног живота. Он се корак по корак развија и у оквиру цркве, што све доприноси његовом даљем ширењу. Црквени односи се тако одвијају, те се

⁴³ Видети, L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 183-185.

⁴⁴ М. Матић, *op. cit.*, стр. 15-21.

⁴⁵ P. Michaud-Quantin, *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le moyen age latin*, Paris, 1970, стр. 307, 309, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 185.

⁴⁶ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 34.

⁴⁷ L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 182.

средином тринаестог века *plena potestas* бискупа почиње да схвата као „облик прокторског мандата који је свом носиоцу поверавао широку, али у основи изведену и ни у ком случају неодговорну власт.“⁴⁸ На пример, у тринаестом и почетком четрнаестог века се говорило за папу и кардинале да представљају личности Исуса Христа и апостола.⁴⁹

Појавом хришћанства језик репрезентације добија садржај представљања у смислу играња нечије улоге. Касније се овакво схватање преко позоришта развија и у оквиру права. У теолошким расправама долази до тога да реч *repraesentatio* поприми значење односа особа које су у стању да замењују једна другу, а захваљујући вези између њих. У том смислу се та реч употребљава и много раније, већ у делу римског теолога Тертулијана на прелазу из другог у трећи век, који је ту реч употребљавао како би описао однос у којем је мноштво представљено посредством његових најзначајнијих делова. Управо такво схватање представништва биће водеће и у средњем веку.⁵⁰

Постепен развој представништва у пракси подстиче и дискусије о самом појму. Оне прво почињу у оквиру расправа о појму репрезентације у средњовековној литургији. Управо је та расправа допринела постепеном ослобађању од идеја које у свом средишту имају реалну присутност. На тај начин се створио простор за јачање до тог времена маргиналног значења замене, у смислу правног заступања или *repraesentatio identitatis*.⁵¹ Практично, свакодневни живот и потребе су тражили решења. Прецизније, „репрезентативне шеме настају као део средњовековног уставног поретка када је тај поредак узео размере које су спречиле сваку директну акцију. На првом месту, унитарна организација западног хришћанства у оквиру католичке цркве учинила је неопходним представничке скупштине, велике конциле, на којима је, веровало се, присутан читав

⁴⁸ Видети, К. Pennington, *op. cit.*, стр. 379-381; В. Tierney, *Foundations of the Conciliar Theory. The Contribution of the Medieval Canonists from Gratian to the Great Schism*, Cambridge, 1955, стр. 147, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 188, фн. 23.

⁴⁹ Међутим, овај израз нема везе са савременим значењем појма представљања. S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 33-34.

⁵⁰ Видети о томе, L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 171-173; Но, Тертулијаново схватање репрезентације је различито од савременог. Наиме, код њега се улога представника не темељи на ауторизацији, одобрењу оних који су га изабрали. Таква идеја, односно идентификација представљања и идеје политичке делегације први пут је забележена тек код папе Гргура Великог., L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 173, фн. 7.

⁵¹ Видети, L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 174-176.

хришћански народ.”⁵² Развој који је са старих заборављених полица донео помало заборављене институте из римског права је био незадржив и било је питање времена када ће да продре и у јавноправну сферу.

То се и десило током дванаестог и тринаестог века када је поновни развој римског и канонског права, довео до могућности да се заступање примени и у сфери јавног права. У краљевствима у којима је краљева власт била снажна, правне максиме и концепти из римског права, који су већ широко били примењивани у канонском праву су стављени у службу управне централизације.⁵³ Практични почети представништва се одвијају у Енглеској и Шведској када монарси, а понекад и само племство сазивају сталешке скупштине, ради решавања важних државних питања.⁵⁴ Овакво сазивање скупштина од стране владара је важан део процеса централизације, а у складу са максимумом из римског приватног права *quod omnes tangit*, односно оно што се свих тиче би требало да од свих буде и прихваћено, одобрено. Уколико је средишња власт владара била довољно снажна да је могла да се одупре партикуларистичким тенденцијама феудалног друштва, она је захтевала од представника да им њихови мандатарии дају таква овлашћења која ће садржавати из римског права преузету клаузулу *plena potestas*. Та клаузула је значила у римском праву да прокуратор у потпуности заступа свог принципала.⁵⁵

Први световни владар који је сазвао представнике са пуним овластима је био Фридрих II, цар Светог Римског Царства који је на овај начин 1231. године сазвао заступнике тосканских градова.⁵⁶ Порекло модерног парламента налази се, дакле, у средњем веку,⁵⁷ јер су сталешке скупштине онај први стадијум у којем се виде обриси модерних представничких институција. Оне одатле воде директно

⁵² К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 231-232.

⁵³ G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton University Press, Princeton, 1964, стр. 61-63, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 189.

⁵⁴ Видети, Р. Дал, *op. cit.*, стр. 88.

⁵⁵ G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton University Press, Princeton, 1964, стр. 93, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 189, фн. 24; Видети, L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 189.

⁵⁶ G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton University Press, Princeton, 1964, стр. 89, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 190, фн. 25.

⁵⁷ С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1990, стр. 279; Ипак, постоји становиште и да се почети слободне представничке владавине која се касније развила могу видети већ код Тевтонаца, чије је уређење било такво да је и у то време пре свега ценило индивидуалну слободу и одређена права. Имајући то у виду они су прво пре потчињавања било каквим властима желели да расправљају и гласају. Видети, J. K. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 44-46.

порок. ⁵⁸ Оне су „успостављане на бази признавања посебних права појединих феудалних сталежа. Образоване су у борби између централне власти на чијем челу је стајао владар-монарх и феудалног племства које је настојало да ограничи власт апсолутног монарха, као и да сачува своје стечене привилегије. Владар је био принуђен да сарађује са племством преко овог органа власти, представничког по својој природи.“⁵⁹ Владар је морао ове скупштине да сазива, јер је услед неразвијеног стања централног управног система и одсуства ефикасних средстава принуде, могућност наплате намета била немогућа без локалне сарадње.⁶⁰ У вези са наплатом разноразних дажбина, у оквиру њих, а у складу са доктрином римског права, повезује се и пристанак грађана на опорезивање у складу са начелом да све странке које имају неки материјални интерес у неком случају који се тиче цивилног права, имају право да учествују или бар да присутвују процесу.⁶¹

Сталешке скупштине је одликовала посебна техника представништва, а која се огледа у својим органским и корпоративним критеријумима. Карактерише их императиван мандат, где је субјект представљања колективитет, било сталеж, корпорација или град. Представник делује у складу са упутствима, одговоран је за такво деловање и на крају може да буде опозван.⁶² Ово и не би требало да нас зачуди, јер је цела средњовековна правна заједница имала квазиконтракталан карактер и императиван мандат се у прошлости користио за решавање унутрашњих друштвених проблема.⁶³ Сталешке скупштине су у том периоду обављале још једну битну функцију, судску. Њихово схватање као судских тела додатно је олакшало прихватање института из римског права и њихов постепен улазак у јавноправну сферу.⁶⁴

У том периоду долази и до прихватања већинског принципа, што је погодновало даљем подстицају ка развоју представничког система. Главни допринос прихватању овог принципа су дали, овог пута, канонисти. Они су

⁵⁸ N. Pašić, *Klase i politika*, Beograd, 1974, стр. 183.

⁵⁹ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 28-29.

⁶⁰ K. J. Fridrih, *op. cit.*, стр. 235.

⁶¹ Видети, S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 37-38.

⁶² P. Martínez Ruano, „La transformación de los derechos de participación política: La crisis de la representación y el mandato en el estado constitucional como estado democrático“, *Rev.Fac. Direito São Bernardo do Campo*, 20/2014, стр. 2.

⁶³ C. Müller, *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, 1966, стр. 94.

⁶⁴ Видети, L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 190.

разликовали доношење одлуке о личним питањима, односно о оним питањима која погађају чланове корпорација као појединце од оних који се тичу корпорације као целине. У првом случају, за доношење одлуке био је потребан пристанак свих, док је у другом случају одлучивано већином гласова свих чланова. Овакав, већински начин одлучивања, се „пробио“ и до сталешких скупштина. Таквом закључивању су допринела и схватања правне теорије која је истицала да је оправдано већинско одлучивање сталешке скупштине, када је у питању одобравање ванредних пореза или стање нужде које погађа читаву земљу, а не појединачне носиоце сталешких привилегија.⁶⁵ У оваквим размишљањима се види заметак идеје о постојању општег интереса и у поступном превазилажењу феудалног партикуларизма, који је карактерисао и сталешке скупштине.

Јасно је да је систем сталежа био заснован на принципу класне, а не националне репрезентације. Тај систем значи да нација није јединствена, већ да се састоји из сталежа који располажу ветом и који могу да стопирају национални прогрес.⁶⁶ Првобитно, у оквиру сталешких скупштина је реакција сталежа на захтеве монарха била дефанзивна. Сталежи наступају забрањујући и контролишући, постављајући границе између настајућег владаревог права и сталешких привилегија. Касније, а након остварења првобитног циља они развијају и активнију политичку улогу. Сталешки представници више „нису једноставно желели да спречавају владаре новине, него су желели да му забране да их предузима без њих.“⁶⁷ Ова појава развијања активније улоге сталежа доводи до ширења свести о њиховим заједничким интересима, што ће све касније довести до брисања партикуларизма карактеристичног за тај период.

Таква свест се развијала постепено, јер су представници сталежа знали да приликом заседања „они често бране истинске интересе земље насупрот владару и

⁶⁵ Congar, Yves M.-J., „Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet“, 1980, стр. 120, у: Rausch, Heinz (ur.), *Grundlagen der modernen Volksvertretung*, Bd. 1, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, стр. 115-182, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, „Povijest pojma predstavnitva. Elementi za izgradnju moderne teorije političkog predstavnitva II“, *Politička misao*, god. 48, 4/2011, стр. 179; L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 179.

⁶⁶ 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 16.05.2016, стр. 77.

⁶⁷ W. Näf, Frühformen des „modernen Staates“ im Spätmittelalter, стр. 231, у: *Historische Zeitschrift*, Bd. 171, Oldenbourg Verlag, стр. 225-243, 1951, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 185.

његовим службеницима.⁶⁸ Они, представници, су све чешће долазили у парламент, упознавали једни друге, били плаћани од стране представљених, те се полако стварала свест о једном јединственом телу које заступа грађане насупрот краљу.⁶⁹ То је посебно долазило до изражаја у случају питања „јединства“ територија које „је сталешка страна одбранила против посебних интереса владара. Подела земље, препуштање земље и људи“ другим владарима, у уговорима о владавини често се забрањује или условљава изричитим пристанком staleжа.⁷⁰

То је корак по корак доводило и до стварања специфичног осећаја солидарности. Овакав развој је био и очекиван, јер тамо где је лично присуство практично немогуће, а резултат важнији од личног учешћа, појавиће се корпоративна солидарност.⁷¹ Интеграција различитих социјалних група у једну заједничку скупштину је текла споро, али постепено, без јасног плана, уз садејство разних фактора који су учинили да представници спознају да се њихови интереси могу повезати уколико раде заједно у парламенту.⁷² Такође, битан период у којем почиње претварање средњовековних сталешких скупштина у модерна представништва је онај када сталешке скупштине добију већу сталност и већи утицај и када од саветодавног тела које владалац сазива и распушта по свом нахођењу прерасту у органе који би требало да доносе одлуке и одређују државну политику.⁷³

4. РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВЉАЊА КА ПРЕДСТАВНИШТВУ НАРОДА

Видели смо да током тринаестог и четрнаестог века реч представништво, односно репрезентација постаје све учесталија у политичкој употреби. Управо у том периоду, се први пут у појам репрезентације уврштава и други члан овог односа, представљени. Прво, глосатори, а затим и канонисти прихватају и

⁶⁸ F. L. Carsten, *Princes and Parliaments in Germany*, Oxford University Press, London, 1963, стр. 432, наведено према, L. Ribarević, D. Vujeva (20116), *op. cit.*, стр. 185, фн. 10.

⁶⁹ Видети, S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 37-38.

⁷⁰ G. Oestreich, „Vom Herrschaftsvertrag zur Verfassungsurkunde. Die „Regierungsformen“ des 17. Jahrhunderts als konstitutionelle Instrumente“, стр. 248 у: Rausch, Heinz (ур.), *Grundlagen der modernen Volksvertretung*, Bd. 2, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1980, стр. 246-277, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva (20116), *op. cit.*, стр. 185, фн. 10.

⁷¹ K. J. Fridrih, *op. cit.*, стр. 232.

⁷² C. Müller, *op. cit.*, стр. 140.

⁷³ N. Pašić, *op. cit.*, стр. 182.

разрађују једно схватање које долази из римског права према којем владалац, иако носилац апсолутне власти, представља народ и о њему се стара. Ипак, још увек се за такву улогу монарха не употребљава израз репрезентација.⁷⁴ Но, и то је морало да уследи, јер је развитак појма условљавао и све чешћа промишљања о репрезентацији. Тачније, идеје о њој сежу још од краја тринаестог и почетка четрнаестог века до Томе Аквинског и Марсилија Падованског. Тома Аквински међу првима поред појма „природног закона“ уводи и појам „људског закона“ и на тај начин ће послужити као значајна инспирација мислиоцима из седамнаестог и осамнаестог века. Марсилије Падовански је први мислилац који народ схвата као стварну људску заједницу, као скуп свих грађана, а не само као скуп феудалне властеле. У његовом учењу се налазе зачеци идеје о општој вољи и народном суверенитету коју је касније развио Жан Жак Русо. Приликом тражења почетка идеје политичког представљања не могу се заобићи ни припадници школе монархомаха, која је дала значајан допринос борби против апсолутне монархије, чије идеје касније развија и Алтузијус.⁷⁵

Процес утемељивања политичке репрезентације на новим институционалним основама траје између тринаестог и шеснаестог века у западној Европи и Енглеској током борбе за ограничавање монархијског апсолутизма.⁷⁶ Током њега, у овом периоду, долази до спајања две идеје. Прва, представља схватање да су кроз чланове парламента сви људи присутни у њему. Друга, да владар симболизује краљевство. Прва идеја у основи није била демократска, пошто је значила обавезивање свих пореских платиша одлуком парламента, док је друга идеја преузета из средњовековне хришћанске литературе. Према логици те идеје, као што је црква отеловљена кроз Христа и кроз папе, тако је и држава отеловљена кроз свог владара.⁷⁷ У складу са оваквим стремљењима, у Енглеској је почело да се сматра да краљ и оба дома

⁷⁴ М. Матић, *op. cit.*, стр. 15-20.

⁷⁵ Видети, Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 17-18; З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 29 и даље.

⁷⁶ Z. Đukić-Veljović (1988), *op. cit.*, стр. 14.

⁷⁷ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 38; Промена из средњовековног у модерно представништво се схвата код појединих аутора као поступан, практично, органски раст, док други аутори ово становиште негирају и представништво сматрају као сасвим модеран институт. Видети, S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 28-29.

представљају читаво краљевство. Ово је нарочито важило када су краљ и домови деловали као високи суд.⁷⁸

Важност парламента као тела које одлучује је расла споро, заједно са постепеним схватањем да се индивидуалне петиције, које су подносили различити представници, заправо односе на захтеве који се тичу свих и да би оне могле да буду спојене у заједнички захтев. Када је дошло до тога, парламент је полако постајао политичка арена, пре него суд, јер су индивидуални захтеви ствар суда, а општи захтеви ствар политике. Први захтевају, судску реакцију, а други законодавство. Ипак, током четрнаестог века развој ове идеје није био стреловит,⁷⁹ већ је пре представљао „заметак“ промена које ће неминовно уследити у вековима који следе. Тако, *Modus Tenendi Parliamentum* већ у четрнаестом веку садржи идеју „у најмању руку заступничке присутности свих Енглеза у парламенту“, користећи израз за процесно заступништво „*personam alicuius repraesentare*“.⁸⁰

Дакле, без обзира на њен иницијално спорији развој, неумитно је долазило до кристалисања идеје о представљању свих, односно општег интереса у парламенту. Након њеног брусења, касније долази и до борбе између парламента и монарха, те до јачања положаја парламента, па краљ постаје „краљ у парламенту“ (*King in Parliament*). На тај начин се две идеје сасвим природно, спонтано приближавају једна другој.⁸¹ Даље је парламент у настојањима да увећа своју моћ у односу на владара доказивао да репрезентује истинитије него краљ, јер је у вези са целим краљевством, а његова моћ је повезана и зависна од тога да заиста и буде тело које репрезентује. Но, ни монарси се нису предавали. У периоду од 1500. до 1800. године они су често одбијали да парламент сазивају и тражили су различите начине да ограниче његову моћ. Управо, борба парламента и монарха око надлежности и привилегија представљају главну тему великог друштвено-политичког конфликта који се дешавао у овом периоду. Ова борба се

⁷⁸ К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 235.

⁷⁹ А.Ф. Поллард, *op. cit.*, стр. 60.

⁸⁰ Н. Hofmann, *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Duncker&Humblot, Berlin, 2003, стр. 339, наведено према Л. Ribarević, Д. Vujeva, (2011б), *op. cit.*, стр. 184, фн. 9.

⁸¹ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 38.

касније манифестовала кроз револуције у Холандији, Енглеској и на крају у Француској.⁸²

Развој идеје о парламенту који не представља поједине групе је био незаустављив. Најкасније од шеснаестог века представништво је „формални принцип урачунавања“ и везан је уз мисао извршавања туђих права, односно заступања читаве заједнице.⁸³ Коначно, у седамнаестом веку парламент је дефинитивно схваћен као вештачко тело које је производ природног тела, народа. Римскоправна идеја присутности и теолошко-хришћанска идеја отеловљења или симболизовања преобликоване су и везане за идеју народа као природног тела.⁸⁴ Овакав развој свој замајац налази, пре свега, у Енглеској. Примера ради, идеју да је сваки Енглез представљен у парламенту је у време краљице Елизабете јасно изразио сер Томас Смит.⁸⁵ У његовој књизи *De Republica Anglorum*, која је објављена 1583. године, он пише да енглески парламент „представља и има моћ целог краљевства, како главе тако и тела, јер сваки Енглез би требало да буде тамо присутан било лично, било преко својих заступника (*by procuration and attornies*), које год да је узвишености, положаја, угледа или квалитета, од владара до најниже особе Енглеске. Пристанак парламента се сматра пристанком сваког човека.“⁸⁶

Дакле, кључан пробој идеје модерног представништва се дешава током седамнаестог века. Управо у том периоду сер Едвард Коук у *Институцијама* пише да када је неко изабран у парламент, да он служи целом краљевству и да је сврха његовог доласка тамо, општа.⁸⁷ Такође, током енглеског грађанског рата

⁸²J. Luiten van Zanden, E. Buringh, M. Bosker, „The Rise and Decline of European Parliaments, 1188-1789“, Utrecht University, University of Groningen, доступно и на https://www.researchgate.net/profile/Jan_Zanden/publication/227764753_The_rise_and_decline_of_European_parliaments_118817891/links/00b49528a18ff4afe5000000.pdf, приступ 16.05.2016, стр. 2.

⁸³ А. Podlech, „Repräsentation“, стр. 518, у: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Kosel- leck (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Band 5 Pro-Soz, Stuttgart, 1984, стр. 509-547, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011б), *op. cit.*, стр. 184, фн. 9.

⁸⁴ Видети, S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 43-44.

⁸⁵ Према, G. Jellinek, *op. cit.*, стр. 572.

⁸⁶ А. Podlech, „Repräsentation“, стр. 518, у: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Kosel- leck (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Band 5 Pro-Soz, Stuttgart, 1984, стр. 509-547, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011б), *op. cit.*, стр. 184, фн. 9.

⁸⁷ Према, H.F. Pitkin, *op. cit.*, стр. 245.

пуританци наговештавају легитимност, односно нужност представљања.⁸⁸ Практично, након низа уставних докумената којима је ограничавана власт монарха, те усвајања значајних привилегија припадника сталежа долази се до начела о свемоћи парламента који је најчувеније описао Де Лолм када је казао да парламент једино „не може да претвори мушкарца у жену“.⁸⁹ Чланови парламента се од средине седамнаестог века означавају као представници. Они су до тог периода сматрани изасланицима својих локалних заједница, али тај однос није био означаван као представљање. Када је почело да се говори о представљању парламента, хронолошки гледано, појам репрезентације се прво примењивао на парламент, а не на његове чланове. Међутим, од момента од када се парламент схвата као представник целог краљевства, примена на чланове дошла је без потешкоћа.⁹⁰

У оквиру свих ових процеса, не смемо да заборавимо социјалну и економску трансформацију европских друштава, која је такође мењала и идеју представништва, чинећи га све више обухватним.⁹¹ У складу са њом, током седамнаестог и осамнаестог века је све више јачао положај буржоазије и упоредо са тим процесом, долази до преношења претензија грађанске класе са економског на политички терен, што доводи до радикализације политичких теорија о репрезентацији. Овај процес је нарочито карактеристичан за Енглеску и Италију. Каже се и да су „буржоаска демократија, слобода и једнакост, народни суверенитет уграђени у основе грађанске политичке репрезентације.“⁹² Буржоазија је као нарастајућа економска и политичка снага имала интерес да превлада феудалну расцепканост.⁹³ Полако је долазило до промена, те је народ истицан као извор политичке власти, а владалац је био обавезан да се покорава вољи народа, док је народ имао право на побуну у случају владаочеве злоупотребе власти. Ово су основне идеје водилца теорија које су ишле за тим да разбију монолитни сталешки поредак феудалне монархије.⁹⁴ У коначници, када погледамо

⁸⁸ Видети, Р. Дал, *op. cit.*, стр. 88.

⁸⁹ З. Ђукић-Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 52.

⁹⁰ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 39.

⁹¹ P. Martínez Ruano, *op. cit.*, стр. 4.

⁹² Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 20, 15.

⁹³ J. de Esteban, „El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 70/1990, стр. 16.

⁹⁴ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 17.

његов развој, политичко представљање је, пре свега, дело либералне политичке философије и либералне буржоазије, односно њених средњих слојева.⁹⁵

Макс Вебер тврди да је на овакав развој политичког представништва у том периоду утицала сама потреба за прорачунљивошћу и поузданошћу функционисања правног поретка и управе, што је животна потреба рационалног капитализма. Та потреба је створила код буржоазије тежњу ка ограничавању моћи патримонијалних монарха и феудалног племства. Управо је тело, као што је парламент, у коме су грађани пресудан фактор и које контролише управу и финансије требало да врши велики утицај приликом измена у правном поретку.⁹⁶ Усвајањем модерног представништва могла је да се изврши политичка трансформација, ради превазилажења феудалне и уласка у модерну епоху. Борба за сувереност између парламента и монарха је завршена у корист парламента и тиме је један од елемента средњовековног концепта представљања нестао.⁹⁷

Ипак, то није чињено једнозначно и једнообразно. Негде је то учињено спонтано, самим развојем институција. На пример, Енглеску карактерише потпуни континуитет парламентарне еволуције.⁹⁸ Резултат еволуције у Енглеској је био суверени парламент у оквиру којег сва основна права у оквиру политичког одлучивања припадају његовом Доњем дому који се формира као политичко представништво целе нације. Енглески развој је у том погледу био посве специфичан. Са друге стране, на пример, у Француској се до решења које је у Енглеској било плод еволуције, дошло револуцијом. Представници трећег сталежа су се одвојили од представника два привилегована сталежа проглашавајући се представницима целе нације. Створен је тиме тип политичког представништва које је носилац националног суверенитета и око кога ће се формирати различите варијанте система буржоаске парламентарне демократије.⁹⁹

Овакав редослед потеза на почеку Француске револуције и сједињавање три сталежа у један у Националној скупштини, чини се да није случајан. Разлика

⁹⁵ J. Đorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1977, стр. 578.

⁹⁶ М. Вебер, (1976а), *op. cit.*, стр. 238; „Разарање економских основа старих сталежа условило прелаз на слободно представништво у коме је особа обдарена за демагогију лако могла правити каријеру без обзира на свој социјални положај. Основа тог разарања био је модерни капитализам.“ М. Вебер (1976а), *op. cit.*, стр. 237-238.

⁹⁷ J. De Esteban, *op. cit.*, стр. 16-17.

⁹⁸ А. М. Abellán, „Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 92/1996, стр. 163.

⁹⁹ Видети, N. Pašić, *op. cit.*, стр. 183.

између Француске и Енглеске је у томе што је у Француској сједињавање сталежа било моментално и изазвало је експлозију, док се у Енглеској оно одвијало вековима.¹⁰⁰ Заправо, Француској је тада било потребно јединство које је морало да буде створено у том историјском тренутку, док је у Енглеској оно услед вековног „сазревања“ већ било створено. Поред наизглед одвојених путева којима су ишле Енглеска и Француска у правцу изградње модерног политичког представништва, чињеница је и да су се ове путање у одређеним периодима и друштвено-историјским околностима и укрштале.¹⁰¹ Сликвито написано, „две велике супарнице с обала Ламанша вазда су се посматрале.“¹⁰² Јасно је било да развој представничких институција у Енглеској, није могао да остане незапажен у Француској. Имајући у виду значај ове две земље, могло би се и казати да је њихов развитак утицао на схватања у другим земљама. У сваком случају и њихове одвојене путање које су се понегде и понекад укрштале су довеле до истог крајњег одредишта, идеје модерне политичке репрезентације, прво код њих, а онда и шире.

Поменули смо и да су развоју појма представништва доприносили и мислиоци, који су одређене идеје уобличили и тако сређене их износили, узнемирујући тадашње духове. Тако, у литератури развој појма представништва ка савременом смислу почиње од Хобса, Лока, Монескеја и Русоа.¹⁰³ У савременој литератури се Хобсу приписује одлучујуће значење приликом артикулације модерног појма политичког представништва,¹⁰⁴ јер његова концепција суверености искључује „античку, партикуларистичку и корпоративну претензију сталежа на идентитетско представљање.“¹⁰⁵ По Хобсу, чак ни монарх, уколико је суверен, није бољи од било ког другог човека пре кога је изабран за представника.¹⁰⁶ Хобс је истицао потребу за јаком централном силом која ће бити способна да фузионише различите феудалне снаге у кохезиван политички

¹⁰⁰ A.F. Pollard, *op. cit.*, стр. 77.

¹⁰¹ З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 58.

¹⁰² Д. Поповић, *Оглед о одговорној влади-на примеру њеног настанка у Француској*, Београд 1989, наведено према, З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 58, фн. 18.

¹⁰³ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 275; З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 33 и даље.

¹⁰⁴ L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 168.

¹⁰⁵ H. Hofmann, *Rappresentanza – rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'ottocento*, Milano, 2007, стр. 476, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 168, фн. 1.

¹⁰⁶ H.C. Mansfield Jr., „Modern and Medieval Representation”, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968, стр. 80.

ентитет. Он је развио моћно теоријско оправдање за сувереном државом у оквиру које ће власт бити концентрисана у рукама једног владара у пракси, монарха или скупштине.¹⁰⁷

Са друге стране, Џон Лок је пружио допринос кроз своје учење о ограниченој власти, док се Шарл Монтескје сматра родоначелником елитистичких теорија према којима власт би требало да врше најспособнији, а улога народа би се испљивала у њиховом избору.¹⁰⁸ Монтескјеово учење је утрло пут слободном посланичком мандату, јер је посве логично да након избора посланици, који су најспособнији, располажу пуном слободом у одлучивању. На крају, Жан Жак Русо је првобитно био ватрени заговорник чисте, непосредне демократије. Међутим, свестан могућности остваривања те идеје само у малим заједницама, Русо је повезао непосредно демократију са политичким представљањем,¹⁰⁹ те је тако допринео схватању о нужности политичког представљања. Коначно у осамнаестом веку писци почињу да увиђају оно што су пуритански екстремисти уочили раније. То је спајање идеје владавине народа са демократском праксом представљања на који начин демократија добија нови облик и димензију. Постало је јасно да је нужност да демократија буде представничка.¹¹⁰ На крају, када смо дошли до идеје модерног представништва, можемо да се запитамо, у чему је, заправо, разлика између ње и средњовековне репрезентације?

У суштини, кључна разлика између средњовековне и модерне репрезентације није у томе што је прва дискрециона, а друга мандатна, већ је дистинкција у народу који се представља. Модерна претпоставља да је народ као целина представљен од стране своје владе, док је средњовековна претпостављала да је народ део који би требало да буде представљен својој влади. Основна разлика је да је по модерној концепцији народ целина, која не управља својим деловима, јер сви припадају народу.¹¹¹ Она је током векова изграђена на идеји да се између многих често противречних интереса у некој заједници, може кроз

¹⁰⁷ T. Jones, *Modern Political Thinkers and Ideas, An historical introduction*, London, New York, 2002, стр. 15.

¹⁰⁸ З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 36-37.

¹⁰⁹ З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 37-39.

¹¹⁰ Видети, Р. Дал, *op. cit.*, стр. 89.

¹¹¹ Н.С. Mansfield Jr., *op. cit.*, стр. 79-80; М. Матић, М. Podunavac, *Politički sistem, Teorije i principi*, Beograd 1997, стр. 319.

аргументовање и расправу постићи компромис, те да се сви ти интереси могу тако уклопити да буди идентични са интересом заједнице као целине.¹¹²

Средњовековна репрезентација је служила да обезбеди сагласност, док је модерна репрезентативна влада овлашћена да дела само и искључиво на основу сагласности. Средњовековна максима која гласи да оно што се тиче свих од свих мора да буде одобрено, заправо је пермисивна и имплицира да се неке материје не тичу свих и да не морају од свих да буду одобрене. Модерна представничка влада је лимитирана, јер њен сваки акт мора да буде одобрен, јер се све тиче свих.¹¹³ Модерно представништво се разликује од средњовековног и по томе што даје једнаку моћ преговарања свим уговорним странама друштвеног уговора. Како је Џеферсон лепо рекао она је инкомпатибилна са идејом да се неки људи рађају са седлом на својим леђима, а други са мамузама.¹¹⁴ Укратко и лепо је суштину представничког режима и његовог развоја описао Војислав Грол, који вели да је представнички режим општи облик у коме се политичка слобода и демократија развијала у модерним државама. Његова суштина лежи у основи на којој он почива, та основа је поверење.¹¹⁵ Такође, ваљало би имати на уму да представничка демократија није продужетак непосредне демократије. Она није створена из директне демократије, већ као систем опозиције против власти која се налази изван заједнице, која није њена.¹¹⁶

¹¹² К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 233-234.

¹¹³ Н.С. Mansfield Jr., *op. cit.*, стр. 78-79.

¹¹⁴ Према, Н.С. Mansfield Jr., *op. cit.*, стр. 81.

¹¹⁵ В. Грол, *Еволуција изборног права у Француској*, Београд, 1938, стр. 12.

¹¹⁶ J. T. Godbout, „Pas de représentation sans représentativité ?”, *Revue du MAUSS* 2005/2, бр. 26, стр. 93.

III ПРИКАЗ РАЗВОЈА ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА КРОЗ ИСТОРИЈУ

1. РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВНИШТВА И ПИТАЊЕ ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА

Реч мандат потиче из латинског језика и значи налог, односно овлашћење једном лицу да за друго лице обави неки посао, да га заступа или представља на одређеном месту. У приватном праву мандат се огледа у томе што један субјект носилац овлашћења додељује другом субјекту пуномоћје да у оквиру овог пуномоћја ради у његово име (*aliena nomine*).¹¹⁷ Настанком политичког представништва институт мандата преноси се из грађанског права у сферу јавног права, те се примењује и на однос између бирача и њихових представника. Каже се да је са „развитком класних друштава формулисање политичке воље у име глобалног друштва поверено једном релативно малом броју чланова друштва ради вршења као посебне друштвене функције. На тај начин је настао и одређени однос између ових лица која су ту функцију обављала и оних чланова који су им ту функцију поверили. Самим тим нужно се поставило и питање регулисања овог односа, као и последица које из њега произилазе.”¹¹⁸ Без обзира што сам термин може да заведе, важно је одмах да се нагласи да између мандата у приватном и мандата посланика у јавном праву постоје битне разлике.¹¹⁹ Једноставно, ради се о потпуно различитим институтима.

Дакле, тек са развитком политичког представљања се поставило логично питање о односу представљених и њихових представника. Ради се, свакако, о једном од централних питања у теорији представништва.¹²⁰ Сасвим је разумљиво да се оно није постављало у античкој, непосредној демократији где су сви чланови друштва непосредно учествовали у изградњи политичке воље.¹²¹ Уопштено гледано, током вековне расправе о представништву, а након његовог развитка ка модерном појму, доминирају две теме, које су такве да изазивају „раздор“ и

¹¹⁷ Мала политичка енциклопедија, Београд, 1966, стр. 606; Н. Триепел, *Die Staatverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930, стр. 26, 27, све наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 7, фн. 2.

¹¹⁸ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 7.

¹¹⁹ М. Ђ. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997, стр. 166.

¹²⁰ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2011, стр. 244.

¹²¹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 5.

доведе до различитих предлога. Прва од њих се односи на овлашћења представника, а друга на садржај представништва.¹²² Када је реч о првој теми, можемо да кажемо да услед непостојања јединственог модела политичког представљања постоје бројне и супростављене теорије о томе ко су представници и какав је њихов однос према онима које представљају. Сумарно гледано, те теорије се крећу између две крајности. Прва крајност су елитистичке замисли о компетентном вођству, док су друга крајност радикално демократске теорије о компетентном народу.¹²³ Напоменућемо да постоји и трећи правац размишљања који настоји да помири ове две крајности.¹²⁴

Такође, у теорији се сматра да се сви кључни проблеми везани за политичко представљање могу свести на давање одговора на три питања. Прво, ко је представљен? Друго, како се бирају представници, односно да ли се они постављају или бирају? Треће, како би представници требало да делују, да ли би требало да следе жеље својих бирача или би требало да делују независно?¹²⁵ Чини се да су ово права питања која и практично и теоријски олакшавају разумевање политичког представништва у одређеној епохи и у одређеној земљи. Но, одговоре на ова питања није лако пронаћи. Она су међусобно повезана. Практично расправе о свим тим питањима трају вековима. Делује да је јасан и недвосмислен одговор пружен само на прво питање, док се за преостала два одговора још увек трага и не делује да ће то бити брзо завршено.¹²⁶ Одговор на питање које се тиче односа између представника и представљених је, заправо, обележје које дефинише представнички мандат. На овом ћемо месту само прибележити да су се током историје представничких институција наметнула два одговора. У складу са њима, однос између бирача и представника може да буде правни или политички. Уколико је однос правни мандат је императиван (везан), а уколико није о њему реч онда је мандат слободан (представнички).¹²⁷

Императивни мандат је, дакле, правни однос између бирача и представника и према којем имају ови први овлашћења да дају обавезна упутства

¹²² N. Bobio, (1990), *op. cit.*, стр. 44.

¹²³ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 65.

¹²⁴ Видети, R. W. Crouse, „Two Concepts of Democratic Representation: James and John Stuart Mill“, *The Journal of Politics*, Vol. 44, 2/1982; И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, стр. 61.

¹²⁵ A.H. Birch, *op. cit.*, стр. 93.

¹²⁶ A.H. Birch, *op. cit.*, стр. 94.

¹²⁷ В. Петров, *Парламентарно право*, Београд, 2010, стр. 73.

представницима, који су дужни да им подносе извештаје о свом раду и на крају, бирачи могу да опозову оне представнике чијим радом нису задовољни. Код слободног мандата таквог правног односа нема и посланик нема никакву правну обавезу према бирачима.¹²⁸ Посланик је, дакле, правно слободан приликом вршења своје функције. Историјски гледано, императивни мандат је у свом класичном смислу био својствен сталешким средњовековним скупштинама. Са успоставом модерног парламента, којим је превазиђено сталешко представљање и који је све више личио на истинско народно представништво, императивни мандат је замењен слободним.¹²⁹

О историјском развоју представничког мандата ћемо писати у редовима који следе и то на примеру неколико европских земаља, пошто нам се чини да нећемо моћи правилно да схватимо правну природу посланичког мандата у наше доба, уколико не видимо његову генезу. Прецизније написано, „историјски развитак једног института не треба посматрати *ретроактивно*, почевши од завршног и коначног степена његовог развитка, јер то представља анахронизам. Прогрес једне правне идеје и напредак законодавно-правне технике не значе да та идеја на вишем степену развоја губи од своје суштине, напротив. Она само мења форму у којој се исказује и налази боље и савршеније начине за испољавање.“¹³⁰ Такав је случај и са посланичким мандатом.

2. ПРИКАЗ ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА У ОКВИРУ СТАЛЕШКИХ СКУПШТИНА И ЊЕГОВОГ РАЗВОЈА КА СЛОБОДНОМ МАНДАТУ

2.1. Енглеска

Општа карактеристика енглеског парламента је његов постепен и темељан развој, уз увек присутан континуитет.¹³¹ Читав уставни развој у Енглеској се чини као какав спор, али и неумитан процес. Развој тамошњих уставних институција је био толико постепен, да се њихов значај схватао тек када су постојале већ извесно време.¹³² Карактеристика уставности Енглеске је њено гравитирање ка слободи, те

¹²⁸ Видети, Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 205.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ М. П. Станковић, *Уговорно наслеђивање између супружника*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 19.

¹³¹ А. М. Abellán, *op. cit.*, стр. 163; С. Јовановић, (1990), *op. cit.*, стр. 279.

¹³² Lovell CR, *English Constitutional and Legal History: A survey*, New York Oxford University

стога њен развој није остао незабележен и у другим земљама. Утицаји из ове земље су били толико снажни да су доминирали у односу на утицаје који су долазили из доктрине.¹³³ Можда је најправилније рећи да је уставни развој у Енглеској давао снажан замах доктринарним схватањима у тој земљи, али и ван ње. Делује да је такав био и развој представничког мандата, постепен, уз његово гравитирање ка слободи, који је након њеног достизања утицао и на развој мандата у другим земљама.

У литератури се, чини нам се, са правом тврди да су „парламентарне институције недвосмислено највећи поклон Енглеца светској цивилизацији.”¹³⁴ Конкретно, у Енглеској се зачеци парламентарне репрезентације могу пронаћи већ у тринаестом веку.¹³⁵ Тачније, прво је Симон де Монфор сазвао парламент 1265. године издавши позиве витезовима сваке грофовије, као и градским изборницима. Не може се несумњиво тврдити који су разлози били за овакав акт и „остаће да лебди питање да ли је сазивање овог парламента дело изузетног генија или пуки случај.”¹³⁶ У сваком случају, недуго потом, крајем тринаестог века, поред вишег племства које долази по личном позиву у парламент се позивају грофовије и градови, који долазе на основу избора локалних заједница које представљају.¹³⁷ Претпоставља се да је примарни разлог за успостављање парламента у овој земљи био финансијске природе. Интересантно је да су на сазивању првобитних парламената често инсистирали други субјекти, а не краљ.¹³⁸ Када се погледа његов састав, првобитно је енглески парламент био чисто племићка скупштина и то скупштина вишег племства. Не много касније се јавила и потреба за укључивањем грађанства, чија је привредна снага расла. Практично, како су

Press, 1962, наведено према L.K. Joulbert, *op. cit.*, стр. 8.

¹³³ A. Esmein, *op. cit.*, стр. 27, 29.

¹³⁴ A.F. Pollard, *op. cit.*, стр. 3.

¹³⁵ L.K. Joulbert, *op. cit.*, стр. 8; У стварању енглеског парламента кључну улогу су имале две установе и то *curia regis* као израз феудалног поретка и скупштина грофовија као остатак прастарог демократског уређења, В. Režek, *Razvoj poslanskega mandata v najvišjih predstavniških organih fevdalne in buržoazne države*, doktorska disertacija, Ljubljana, 1955, стр. 10.

¹³⁶ К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 232.

¹³⁷ С. Јовановић, (1990), *op. cit.*, стр. 280.

¹³⁸ Међутим, постоје и тврдња да је на почетку његова функција била и судећа поред финансијске. У неколико наврата у првобитним парламентима краљ је тражио финансијску помоћ, али му она није одобрена. Видети, A.F. Pollard, *op. cit.*, стр. 42-43.

краљеве потребе нарастале није више било могуће да се парламент остави на уској основи, те ју је краљ полако ширио.¹³⁹

Када је реч о природи мандата представника мора да се има у виду да је 1294. године, краљ Едуард I сазвао парламент са наумом да осигура да парламент обавезе пореске обвезнике на порезе који би били изгласани. Сазивајући парламент монарх је захтевао да се представници појаве са *plena potestas*.¹⁴⁰ Формула *plena potestas* значи да чланови парламента располажу „пуним и довољним овлашћењем“,¹⁴¹ што значи да они могу слободно да расправљају о свим питањима која пред њих краљ буде поставио. У литератури може да се пронађе податак да је на овај начин парламент сазвао Хенри III још 1268. године.¹⁴² Но, то не мења битно суштину, пошто се ради о историјски гледано незнатној временској разлици.

Имајући у виду начин сазивања ових парламената, односно постојање захтева да представници располажу пуним и довољним овлашћењима, *plena potestas*, постоје схватања да је у Енглеској, овакав начин сазивања представљао основ слободног мандата, односно да се чак и у средњем веку у овој земљи није примењивао императиван мандат.¹⁴³ У том смислу интересантно је размишљање немачког аутора Криштофа Милера који износи сумњу у историјску претпоставку по којој се прелазак из императивног ка слободном мандату дешава приликом „развоја средњовековне државе у модерну државу“. Према овом аутору слободан мандат не може никако да буде печат модерног конституционализма, када су се његови суштински елементи појавили у Енглеској крајем 13. века.¹⁴⁴

Он је тврдио да када се императивни мандат као институција нађе у односима преговарања, да се тада стварају предуслови да се говори о развоју од императивног ка слободном мандату. Конкретно, овај аутор је сматрао да је услед стварања централног парламента, чији се ауторитет простирао на целу земљу,

¹³⁹ Видети, С. Јовановић, (1990), *op. cit.*, стр. 279-280.

¹⁴⁰ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 278; *Plenam et sufficientem potestatem*, према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 21.

¹⁴¹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 21.

¹⁴² G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton University Press, Princeton, 1964, стр. 108, 153-154, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 190, фн. 25.

¹⁴³ G. Seidler, „Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter“, *Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, Bd. 24, Wien, 1897, стр. 124, J. Roels, *Le concept de representation politique au dix-huitième siècle français*, Paris, 1969, стр. 162, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 25, фн. 51, 52.

¹⁴⁴ C. Müller, *op. cit.*, стр. 74-75.

сама краљевска власт постала она власт која себи потчињава појединачна права. Она је то могла да чини, јер је била јаче правне снаге у односу на њих. Конкретно, када је реч о представништву, оно не произлази од бирача, већ од краља. Стога, круна сазивним писмима подређује ауторитету монарха *plena potestas* представника и на тај начин их одваја од њихових бирача, који представницима не могу да додељују императивне мандате.¹⁴⁵

Разумљиво је да у теорији постоје и другачија гледишта, која иду за тим да је у Енглеској, као и у осталом делу европског континента тога доба постојао, ипак, императиван мандат. Тако, Георг Јелинек тврди да у сталешким скупштинама у овој земљи мандат није био ништа мање везан него у остатку Европе. Он признаје да ова везаност у времену династије Тјудор и на почетку седамнаестог века, ипак, слаби.¹⁴⁶ Француски аутор Едуар Филипон пише да политички мандат у Енглеској по свом историјском пореклу изгледа обојен својом императивношћу, те да посланик у току првих векова енглеског парламентаризма стога није ништа друго него опуномоћеник. Он додаје да у Доњем дому није било представљено становништво у целини него поједина тела са неком врстом локалних суверенитета.¹⁴⁷ Мишљења да је мандат био императиван и у Енглеској, као што је то био случај са Француском тог доба је био још један француски аутор, Адемар Есмен.¹⁴⁸

Још један француски аутор Пјер Дандиран слично резонује и тврди да су посланици енглеских градова и грофовија били у почетку третирани искључиво као мандатари својих непосредних бирача, те да је представништво у Енглеског било организовано као и представништво у француским сталешким скупштинама. Конкретно, то значи да су посланици у Дому комуна били одговорни својим бирачима.¹⁴⁹ Постоје аутори који се позивају на то да је схватање представника као делегата његове изборне јединице дубоко укорењено у средњовековном систему. Они такво своје становиште подупиру тврдњом да се таква схватања о

¹⁴⁵ С. Müller, *op. cit.*, стр. 143, 150; Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 25-26.

¹⁴⁶ G. Jellinek, *op. cit.*, стр. 572.

¹⁴⁷ E. Philippon, *Le mandat impératif*, Paris, 1882, стр. 231-233, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 22, фн. 37, 38.

¹⁴⁸ Видети, A. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1896, стр. 52-53.

¹⁴⁹ P. Dandurand, *Le mandat impératif*, Thèse pour le Doctorat, Bordeaux, 1896, стр. 112.

положају представника могу пронаћи у четрнаестом веку.¹⁵⁰ Други аутори наглашавају да је и у седамнаестом веку током конституционалне кризе овакво схватање о положају представника постало општеприхваћено, те да постоје бројни примери упутстава које представници добијају од својих бирача. Такође, оваква концепција је била централна у радикалној мисли касног осамнаестог века.¹⁵¹

Рибаревић и Вујева сматрају да је у сваком случају тешко код средњовековних представничких тела разликовати облике представништва на којима су утемељени. Ипак, када се упоређују његови елементи, они закључују да је представништво енглеског парламента више заступничког него идентитетског карактера. Као такво, оно има значење правног деловања заступника у име онога ко га је овластио.¹⁵² Наш аутор Јован Ђорђевић вели да је дуго времена овај однос имао карактер скоро пуномоћја карактеристичног за приватно право. Чланови Доњег дома су добијали обавезна упутства од бирача и могли су да буду опозвани. У почетку су им бирачи плаћали и трошкове које су представници имали у вези са заступањем. Са развојем, касније је ова веза нестајала, а посланици су се јављали као представници целе нације.¹⁵³

Мишљења смо, а имајући у виду аргументе обе стране, да је одређени облик везаног мандата постојао у Енглеској током средњег века. Наиме, монарх парламент није сазивао редовно. У намери да чланови безусловно пристану на његове предлоге, те да одлуке обавезују грофовије и градове, он је захтевао да они не долазе са ограниченим мандатом. Такву прилику су представници искористили, те су од краља тражили уступке, а о финансијским питањима су оставили да решавају доцније, правдајући се везаношћу својих мандата, те су пристајали на нове намете тек када би били испуњени њихови захтеви.¹⁵⁴ Дакле, представници су се у намери да се одбране од монархових захтева, позивали на везаност својих мандата. Поставља се питање, како би они могли да то чине,

¹⁵⁰ May McKisack, *The Fourteenth Century* (Oxford History of England), Oxford, 1959, стр. 194-199; Samuel Beer, *British Politics in the Collectivist Age*, New York, 1965, стр. 6-7, наведено према I. Kramnick, „An Augustan Debate: Notes on the History of Representation”, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968, стр. 86, фн. 12.

¹⁵¹ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 278; Видети, I. Kramnick, *op. cit.*, стр. 87.

¹⁵² L. Ribarević, D. Vujeva, (2011b), *op. cit.*, стр. 184, фн. 9.

¹⁵³ J. Đorđević, *Novi ustavni sistem*, Beograd, 1964, стр. 695-696.

¹⁵⁴ Видети, S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 36-37.

уколико би било сасвим јасно да су им мандати невезани, слободни? Уосталом делује сасвим на месту постављање још једног питања. Због чега је Едмунд Берк држао говор бирачима Бристола¹⁵⁵, објашњавајући им суштину невезаног мандата, уколико је мандат у овој земљи све време био слободан? То би онда значило да им је Берк објашњавао смисао и природу установе коју су они вековима примењивали. Делује да, ипак, није тако. Пре би могло да се каже да им је он описивао институт чија је примена требало да уследи престанком феудалне расцепканости и стварањем нације. Тај институт је слободни, невезани мандат.

Такође, чини се и да је раније појављивање „клице“ слободног мандата у односу на остатак континента карактеристично за Енглеску, односно да је то њена специфичност. Тврди се да је мандат у овој земљи у почетку, као и код свих средњовековних представничких уснова био императиван¹⁵⁶, али је у себи носио изразите тежње ка представничком мандату у савременом смислу. Тадашњи Енглези су ишли испред свог времена, али не толико да уопште и нису стигли да „упознају“ императиван мандат. Јасно је да је представник у почетку парламенту представљао конкретну грофовију или град и да је требало да штити њихове интересе. Логично је да су њему давали мандат да са краљем „преговара“ о оним питањима која је краљ истакао приликом сазивања парламента. Тешко је очекивати да би парламентарца могао да у парламенту не заступа интересе одређене грофовије или града, а противно израженим интересима њихових становника. Пре би могло да се очекује да је одређене инструкције свакако имао и да је свакако могао да буде опозван уколико би изневерио указано поверење.

¹⁵⁵ „Парламент није конгрес амбасадора различитих и непријатељских интереса које сваки посланик мора да подржава као посредник или заступник насупрот другим посредницима и заступницима. Парламент је делиберативна скупштина једног народа, с једним интересом целине, и њиме, уместо локалних циљева и локалних предрасуда, требало би да управља опште добро које произлази из општег разлога целине. Ви одиста бирате својег представника, али оног момента када сте га изабрали он није више члан Бристола него је члан парламента.“, Е. Burke, *Selections from his Political Writings and Speeches*, T. Nelson and Sons, стр. 30, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 27, фн. 57.

¹⁵⁶ W. Stubbs, *The Constitutional History of England*, трећи део, Oxford, 1903, стр. 438, наведено према В. Режек, *op. cit.*, стр. 10, фн. 31; У феудалном уређењу се установило и начело да се права и дужности могу установљавати само са пристанком онога, односно оних на које се односе. Остатак демократског уређења се назива *frankpledge* и представља обавезно јемство претпостављених за обавезе које преузима њихов представник. Првим начелом се установљава везаност представника вољом представљених и оно води ка императивном мандату, док друго начело, обавезног јемства, подупире формирање слободног мандата., В. Режек, *op. cit.*, стр. 10.

Специфичност је у томе што је у Енглеској језгро, односно основа слободног мандата било израженије него у остатку тадашње Европе. То је свакако утицало на то да се првобитни императиван мандат у својој основи просто у појединим периодима „смеша“ са невезаним мандатом и да створи и одређене недоумице у теорији. У овој земљи су нешто бржи развој невезаног мандата него у остатку Европе подупирали разлози практичне природе.¹⁵⁷ Јелинек, на пример, сматра да је „практични енглески народ раније довео у питање постојање инструкција представницима.”¹⁵⁸ Наиме, често су представници морали да одлучују о питањима о којима нису имали никаква упутства из њихових грофовија и градова. Њихова овлашћења су се кретала пре свега у оквиру материје пореза, а већ се у четрнаестом и петнаестом веку могу пронаћи докази да репрезентативно поимање представничког мандата постаје укорењено у енглеском јавном мишљењу.¹⁵⁹ Другим речима, изгледа да се представнички мандат појављује пре у Енглеској, него негде другде, као логична последица развијања репрезентативне демократије и као резултат дисфункционалности императивног мандата.¹⁶⁰

Но, без обзира што је у једном периоду средњег века императивни мандат постојао и у овој земљи, Енглези су као практичан народ брзо увидели непрактичност давања прецизних обавезних упутстава својим представницима. У *Agreement of the People* од 1653. године стоји да представник ужива највише поверење (*trust*). Однос између представника и представљених је однос поверења.¹⁶¹ Чини се да су још две ствари на то утицале. Прво, грофовије су биле корпоративни ентитети, способни на репрезентацију по аналогiji са градовима. Очигледно је да је корпоративни дух солидарности био довољно развијен да учини групу спремном да врши свој утицај преко лица која их представљају. Лепо се примећује да тамо „где је лично учешће практично немогуће, а резултат схваћен као важнији него лично учешће, појавиће се таква корпоративна

¹⁵⁷ P. de Vega, „Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 44/1985, стр. 27.

¹⁵⁸ C. Müller, *op. cit.*, стр. 76-77.

¹⁵⁹ B. Režek, *op. cit.*, стр. 10.

¹⁶⁰ Видети, F. F. Segado, „Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”, *Pensamiento Constitucional*, 2/1995, стр. 30-31.

¹⁶¹ A. Torres del Moral, „Los grupos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, 9/1981, стр. 9.

солидарност.”¹⁶² У осећају солидарности се налази она искра која се касније крајем осамнаестог века запалила у Европи и која је довела до слободног мандата. То је у суштини осећај припадности и заједничких интереса. Управо је о томе касније говорио и Едмунд Берк у свом чувеном говору бирачима Бристола 1774. године. Конкретно Берк је, између осталог говорио: „Парламент није конгрес амбасадора различитих и непријатељских интереса које сваки посланик мора да подржава као посредник или заступник насупрот другим посредницима и заступницима. Парламент је делиберативна скупштина једног народа, с једним интересом целине, и њиме, уместо локалних циљева и локалних предрасуда, требало би да управља опште добро које произлази из општег разлога целине. Ви одиста бирате својег представника, али оног момента када сте га изабрали он није више члан Бристола него је члан парламента.”¹⁶³ Осећаји солидарности и припадности су се мењали кроз векове, да би се на крају створио осећај припадности и заједничког интереса целе нације. То је та разлика у односу на античко доба, где је „лично присуство било посве могуће у малим градовима-државама, а резултат је ретко схваћен као важнији од личног учешћа грађана.”¹⁶⁴ Суштина је да је у Енглеској овај развој био бржи него у остатку Европе, што је, разуме се, било и од утицаја на сам посланички мандат. Логично је да услед таквог развоја енглески парламент није дуго остао место у којем се различити делови заједнице појављују на основу својих историјско стечених права, како би се конституисали у јединствено тело које је способно да делује. Супротно томе, он је постао орган који делује у име или уместо целе заједнице. Друго, у Енглеској је улога монарха слабила у односу на улогу парламента, што је све водило да се уместо до тада монарха чланови парламента сматрају заступницима целог краљевства. То је доводило до тога да су посланици почели да се ослобађају императивног мандата у односу према својим бирачима.¹⁶⁵

Треће, делује да је бржем развоју слободног мандата у Енглеза допринела још једна чињеница. Наиме, на такав развој од утицаја је било и постојање тзв.

¹⁶² К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 232.

¹⁶³ Е. Burke, *Selections from his Political Writings and Speeches*, T. Nelson and Sons, стр. 30, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 27, фн. 57.

¹⁶⁴ „У ствари, преовлађивање ропства поставило је грађане у положај мале доконе класе која је уживала у свакодневном наклапању на тргу.“, К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 232.

¹⁶⁵ J.A. Portero Molina, „Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10/1991, стр. 91.

трулих округа (*roten boroughs*). Сам назив говори о томе да су ти окрузи у суштини били остатак неког пређашњег периода. Ипак, и поред нарастања становништва и остајања моћи, заправо, изван „трулих округа“, они су утицали на формирање Доњег дома. Били су у рукама велепоседничке и финансијске аристократије, који су мање или више непосредно одлучивали о њиховом заступништву у парламенту.¹⁶⁶ Такво стање није одговарало друштвеним приликама у Енглеској и било је јасно да ће нешто морати да се промени. На крају, труле округе (*roten boroughs*) је у историју послала изборна реформа из 1832. године. Но, до саме изборне реформе схватање о слободном посланичком мандату је било од помоћи у премошћавању проблема. Тако се истиче да је „само на подлози решења да сви чланови Доњег дома заступају све становнике државе једино било могуће да уз постојање трулих округа и постојања округа са великим бројем становника који нису представљени у парламенту се одржи начело представничке владе.“¹⁶⁷

Чини нам се да мандат у Енглеској дефинитивно губи примесу императивности управо током осамнаестог века и то отприлике у време када Едмунд Берк држи свој чувени говор бирачима Бристола. Уопштено говорећи, „до осамнаестог столећа није покретано питање до које мере је посланик имао дужност да мисли, говори и гласа према свом нахођењу или према расположењу већине његових бирача.“¹⁶⁸ Након Славне револуције постаје јасно да улога краља у политичком животу Енглеске слаби, а у корист парламента. Парламент постаје најважнији чинилац. Негде у том периоду мандат се чисти од императивних примеса и побеђује схватање о посланику као *заступнику интереса целе нације*. Коначно, могли бисмо да се сложимо са мишљењем Димитрија Продановића који вели да је „извесно само једно, а то је да су представници долазили у парламент снабдевени овим овлашћењем (*plena potestas*, прим. М.С.) да би са краљем расправљали о питањима због којих су позвани. У којој мери су тим овлашћењима били обавезивани према својим бирачима – може бити предмет дискусије, али је

¹⁶⁶ В. Režek, *op. cit.*, стр. 15.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ Ц. Брајс, *Савремене демократије*, Књига трећа, Београд, 1933, стр. 28-29.

по свему судећи, бар у извесном, тј. почетном периоду развитка енглеског парламентаризма до тога долазило.”¹⁶⁹

Када се читају енглески текстови, види се један непрекинут континуитет, док је, на пример, француски Устав од 1791. године инспирисан социјалним потресима. Због тога слободан посланички мандат не може само да се посматра само као резултат праволинијског историјског процеса, већ се у виду морају имати и типичне историјске констелације. Слободна репрезентација је резултат историјског конфликта, који је различито могао да буде решен.¹⁷⁰ У Енглеској је решен на такав начин да је слободан мандат практично спонтано превладао, што је касније утицало и на струјања у другим земљама. Са друге стране, на пример, преко Ламанша, у Француској је развој средњовековне репрезентације био другачији.¹⁷¹

2.2. Француска

Представничке установе су се посве другачије развијале код Француза у односу на Енглеze. У Енглеској, а нарочито након норманских освајања се феудални поредак изузетно добро примио. Са друге стране канала Ламанш, у Француској, феудални се поредак примио спонтано у форми анархије. Монархија је у почетку имала веома мало прерогатива у односу на моћне вазале. Управо се ова разлика у њиховом почетном развоју касније одразила у корист слободе Енглеза. У Енглеској су великодостојници, као и средња класа имали заједнички интерес да ограниче моћ краља, што су корак по корак и успевали.¹⁷² Заправо, основна разлика је у томе, што је након норманског освајања Енглеска започела са скоро апсолутном монархијом, која је постепено прерастала у ограничену, репрезентативну владу. Са друге стране, Француска је ишла супротним путем. Почела је са слабим монархом, чији је положај доцније развијен до апсолутног монарха.¹⁷³

Када је о представничком мандату у Француској реч, може да се каже да је начин формирања сталешких скупштина био од пресудног утицаја на развој

¹⁶⁹ Д. Продановић, *op.cit.*, стр. 27.

¹⁷⁰ С. Müller, *op. cit.*, стр. 76-77.

¹⁷¹ J.A. Portero Molina, *op. cit.*, стр. 91.

¹⁷² А. Esmein, *op. cit.*, стр. 35.

¹⁷³ Видети, А. Esmein, *op.cit.*, стр. 35-36.

његове правне природе. Сталешке скупштине у овој земљи се први пут сазивају у времену владавине краља Филипа Лепог у XIV веку.¹⁷⁴ Од 1302. године француски краљеви их мање или више регуларно сазивају, а оне су састављене од три сталежа и то племства, свештенства и трећег сталежа.¹⁷⁵ Прецизније, на ове скупштине је краљ сазивао своје вазале, затим припаднике високог свештенства као и привилеговане градове.¹⁷⁶ Њихова улога је била најизраженија у четрнаестом и првој половини петнаестог века.¹⁷⁷ Без обзира на то што су вазали и припадници високог свештенства били позивани у личном својству, они су слали заступнике који су приликом представљања морали да се крећу у оквиру задатих упутстава. Са друге стране, градови су такође слали своје представнике, али су и они били снабдевени императивним мандатом.¹⁷⁸ Изгледа да је на овакво схватање мандата у том периоду утицало и угледање на уговор о мандату из римског права. Рецепција римског права је била много израженија у Француској него на британском острву. Делује нам да би ово можда могао да буде још један разлог „ширег“ пријема императивног мандата на остатку европског континента, него што је то био случај у Енглеској.¹⁷⁹

Пјер Дандиран констатује да су „прве сталешке скупштине биле само скупови најмоћнијих у краљевини, великаша, црквених или градских који су преговарали са краљем лично или путем представника. Чланови скупштина разликовали су се према реду коме су припадали, но сваки од њих је представљао само своју (подвукао М.С.) личност или личност својег манданта.”¹⁸⁰ У почетку, представници нису били изабирани, већ су били непосредно позивани од стране краља. Након протекла извесног времена, они су бирани од стране сваког сталежа након добијања краљевог позива. То је тренутак када већ може да почне да се говори о представништву.¹⁸¹ Избори нису имали само за циљ образовање сталешке скупштине, већ су се путем њих дефинисала и овлашћења која су путем

¹⁷⁴ Видети, Д. Продановић, *op.cit.*, стр. 13-15, 18-20.

¹⁷⁵ P. Dandurand, *op. cit.*, стр. 8.

¹⁷⁶ A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel francais et compare*, t. II, Paris 1928, стр. 544, 546, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 18, фн. 24.

¹⁷⁷ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 29.

¹⁷⁸ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 18.

¹⁷⁹ W.F. Walsh, *A History of Anglo-American Law*, drugo izdanje, Indianapolis, 1950, стр. 359 и даље, наведено према В. Режек, *op. cit.*, стр. 20, фн. 69.

¹⁸⁰ P. Dandurand, *op.cit.*, стр. 12.

¹⁸¹ P. Dandurand, *op.cit.*, стр. 9.

императивног мандата бирачи давали својим представницима, као и жеље и притужбе бирача упућене владару (*cahiers de doléances*).¹⁸² Ова овлашћења су могла да буду ужа или шира, али довољна да се одговори на питања која је краљ постављао пред сталеже.¹⁸³ Када је реч о лицима која се позивају у личном својству, она су могла да пошаљу у сталешку скупштину неког другог уместо њих. Но, у том случају је представник заступао само њихову личност и интересе. При таквом стању ствари, разуме се, није могло да буде говора о било каквом слободном мандату. Више би овај мандат личио на мандатни однос властодавца и пуномоћника карактеристичан за римско право или за савремене судске поступке.

О развоју ка слободном представничком мандату може да се говори, тек када заступник почне да заступа интересе шире целине. Важно је да се напомене да и тада не мора нужно да долази до примене слободног мандата. Но, то се чини као какав предуслов или фаза ка развоју слободног мандата, пошто се о „зачињању“ слободног мандата може говорити само са продирањем схватања о постојању најширег националног интереса. Углавном се ово схватање у Француској развијало садејством два фактора. Први од њих је допринео стварању свести о постојању специфичних, француских националних интереса и поред постојања феудалне расцепканости која је била карактеристична за то доба. Други фактор је утицао на то да се сталешке скупштине формирају као представничка тела у правом смислу те речи, пошто су почеле да се формирају након избора. Први процес се одиграва почетком XIV века када је краљ Филип Лепи имао спор са папом, те је био оптужен за чин велеиздаје. Папа је 1302. године позвао у Рим припаднике високог свештенства, али им краљ Филип Лепи није дозволио да оду у Рим, већ је папи одговорио на једнак начин. Он је исте године сазвао састанак у Паризу највиших племићких и црквених великодостојника, као и представника слободних градова.¹⁸⁴

Управо се тај скуп од стране неких аутора сматра као прво заседање државних сталежа и то не због тога што су ту први пут били присутни сви сталежи, него зато што се тада први пут радило о неком националном питању које

¹⁸² Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 18.

¹⁸³ Р. Dandurand, *op. cit.*, стр. 22.

¹⁸⁴ В. Režek, *op. cit.*, стр. 17.

се тицало свих Француза.¹⁸⁵ Стварање свести о заједничком интересу Француза је само први корак ка слободном представничком мандату. Други корак представља „преломну тачку у погледу начина образовања сталешких скупштина, када су племство и свештенство представљени у скупштини искључиво путем избора. Овим су скупштине постале представничка тела у правом смислу, а њихови чланови су били сматрани за представнике сва три staleжа истовремено.”¹⁸⁶

У теорији, постоји и схватање да је држање монарха у Француској веома много утицало на касније укидање императивног мандата. Француски краљеви су редовно имали захтеве да се делегати изабирају тако да им буде остављена слобода да гласају за краљеве предлоге, а за то је препрека био императиван мандат.¹⁸⁷ У овоме би ваљало да се разликују посланици који су представљали правна лица од оних који су заступали само своје интересе. Ови први су били послати да заступају нечије интересе и морали су строго да се држе упутстава. Када би краљ поставио неко друго питање, а за које им њихови представљени нису дали пуномоћје, они би изјављивали да нису овлашћени да доносе одлуке о таквим питањима. Ово је знатно успоравало и отежавало рад сталешких скупштина.¹⁸⁸ Представници су се позивали на недовољна овлашћења и тражили су да добију нова, када су желели да опструишу поступак одлучивања и да истовремено не угрозе прерогативе круне.¹⁸⁹ Како би предупредио такве ситуације, краљ Филип Лепи је 1302. године када је сазивао скупштину staleжа тражио од градова који су слали своје представнике да исте снабдеју таквим пуномоћјем према којем би они могли одлучивати о сваком питању које би се поставило током заседања скупштине. Без обзира на оваква настојања монарха, први покушаји владара у том смеру нису успели.¹⁹⁰

Овакав почетни неуспех у захтевима владара би могао и да се разуме, имајући у виду да се ради о почетку XIV века, али свакако није био безначајан. Њиме се ствара идејна основа слободног мандата, која је послужила његовом

¹⁸⁵ R. Holzmann, *Französische Verfassungsgeschichte Von Mitte des 9. Jahrhunderts bis zum Ausbruch der Revolution*, München, Berlin, 1910, стр. 221, наведено према, В. Режек, *op. cit.*, стр. 17, фн. 58.

¹⁸⁶ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 18.

¹⁸⁷ М. Вебер, (1976а), *op. cit.*, стр. 237.

¹⁸⁸ Видети, В. Режек, *op. cit.*, стр. 20-21.

¹⁸⁹ С. Müller, *op. cit.*, стр. 200; Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 20.

¹⁹⁰ В. Режек, *op. cit.*, стр. 21; G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton University Press, Princeton, 1964, стр. 62, 110, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011а), *op. cit.*, стр. 190, фн. 25.

коначном како идејном тако и практичном уобличавању током Велике француске револуције. Чини се да овакви покушаји владара нису били у целости неуспешни, па већ 1468. године можемо први пут да видимо општа упутства уместо *cahiers de doléances*.¹⁹¹ Но, ваљало би запазити да се у овим случајевима и даље ради о упутствима, с тим што су она општија него што је то био случај раније и још увек, ипак, ретка. Битно је да се и у Француској полако мандат „чистио“ од елемената императивности.

Развој је текао даље, јер Француска од XVI века постаје јединствена монархија у којој дотадашња феудална подела губи свој значај.¹⁹² У Француској монарх је постао апсолутан, одстранио је феудална и сталешка права и постао је *legibus absolutus*.¹⁹³ За разлику од Енглеске јединство нације је отеловљено било у краљу.¹⁹⁴ Проблем је што је он сазивао сталешке скупштине, када је сматрао да је то потребно. Оне се биле само глас који је до њега допирао. На њима, представници нису представљали нацију, већ једино оне који су их изабрали.¹⁹⁵ Видели смо и да је један од битних корака ка савременом представништву био и редовније сазивање сталешких скупштина, односно изградња свести о њиховом значају, односно изградња свести да и оне представљају, као и монарх.

Но, у Француској, монарси два и по века нису сматрали да су им потребне, те нису ни сазивали сталешке скупштине. Монарх апсолутиста је имао такав положај да се чинило и да сталешке скупштине и нису важне. Без обзира на то, стизала су нова времена у којима се више није могло управљати самостално и без контроле. Прво је сам развој друштвено-економских односа убрзао свест о постојању заједничког идентитета и интереса. Друго, у том периоду се појављују и одређена филозофска струјања инспирисана догађањима у Енглеској, која су подупирала друштвени развој идући за тим да монарси више не могу да владају апсолутно, без било чијег пристанка. Сликвито, као да су праксе и идеје које су већ постојале у Енглеској, ношене таласима новог времена прешле канал Ламанш и запљуснуле француске обале.

¹⁹¹ P. Dandurand, *op. cit.*, стр. 24.

¹⁹² Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 19.

¹⁹³ Z. Posavec, „Ustav moderne države“, *Politička misao*, Vol. XXVII, 2/1990, стр. 140.

¹⁹⁴ J.A. Portero Molina, *op. cit.*, стр. 91.

¹⁹⁵ P. Dandurand, *op. cit.*, стр. 30-31.

Све то је са собом, неминовно носило раскид са феудалним уређењем, те доводило до јачања парламента и слободног мандата представника. Међутим, краљеви у Француској ненавикнути на било каква ограничења нису били спремни на компромис. Имајући у виду да монарси у Француској нису желели да прихвате неминовне промене, оне су морале да буду спроведене побуном, односно револуцијом. Кроз револуцију, а за разлику од Енглеза који су се континуирано борили за старе англо-саксонске слободе и традиционална права парламента против краљевског апсолутизма, Французи су тежили да реализују нову и рационалну организацију државе и нову друштвену слободу.¹⁹⁶

То се и десило са Великом француском револуцијом, која представља дефинитиван „међаш“ раскида са императивним мандатом у овој земљи. Другим речима, представнички мандат у овој земљи није представљао последицу претходно постигнутих политичких освајања,¹⁹⁷ већ је дефинитивно уобличен као „плод“ револуционарних збивања. Имајући у виду њен значај на токове светске историје, можемо слободно да кажемо да се њене тековине нису задржале само у Француској. Шире гледано, Велика француска револуција, може да се „сматра као уставно-историјска полазна тачка норме о слободном мандату.“¹⁹⁸ Стога, у литератури је практично постало опште место када се наводи да Велика француска револуција означава онај дефинитивни корак који означава прелазак са императивног ка слободном мандату.¹⁹⁹ Француска револуција је избацила у први план три међусобно повезане идеје. Прва, идеја народне или националне суверености, једне, јединствене, недељиве и незастариве. Друга, идеја представничке владе. Трећа, идеја поделе власти.²⁰⁰

¹⁹⁶ J. K. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 52-53.

¹⁹⁷ F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 31.

¹⁹⁸ C. Müller, *op. cit.*, стр. 50; Тврди се и да је сумњиво да се у Француској слободан мандат појављује тек током Француске револуције и може да се очекује да су неки његови елементи постојали и раније., C. Müller, *op. cit.*, стр. 74-75; Велика француска револуција је заиста била онај камен међаш који је дефинитивно одредио ток, односно правну природу посланичког мандата у представничким демократијама. Ипак, идеја да је посланик у парламенту представник целог народа, односно да није везан за било какав мандат, била је развијена у теорији и пре него што јој је француска револуција дала реторичку форму која је од тада остала као класична, М. Вебер, (1976а), *op. cit.*, стр. 237.

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ Видети, В. Режек, *op. cit.*, стр. 24.

Овде ћемо само напоменути да је друга идеја водила, односно њено остварење међу идеолозима Велике француске револуције била спорна. Жан Жак Русо је сматрао да се општа воља у којој налази израз народни суверенитет не може представљати. У исто време, он је био свестан да се у савременим државама са великим бројем становника не може остваривати непосредна демократија. Стога, како се национална сувереност не би отуђила од њених носилаца Русо је пледирао за опстанак императивног мандата. Са друге стране, Опат Сјејес или Сиес²⁰¹ полази од сличних премиса као и Русо, али се њих двојица у резултату разликују. Сјејес своју теорију заснива на два елемента. Прво, Сјејес истиче нужност примене начела поделе рада када је у питању политичка делатност. Друго, он говори да постоји природна неједнакост људи која онемогућава подједнако учешће у овој делатности.²⁰² Сјејес, ипак, упада у дилему, јер је неопходно у исто време да се народу обезбеди његов суверенитет, док је потребно и да изграђивање опште воље односно законодавство буде у рукама само једног дела друштва, народних представника. Он ову противречност решава на тај начин што сматра да народни представници морају да буду представници целе нације и да заступају њен интерес у целини.²⁰³ Тврди се да се „убичајено сматра да је модерно схватање посланичког мандата последица теорије о националној суверености. Ипак, ваљало би бити прецизнији. Историјски гледано, ова теорија је дошла тек након што је пракса избрусила и емпиријски дефинисала принцип мандата, а теорија националне суверености је тек послужила као њено оправдање.”²⁰⁴

У сваком случају, теоријска схватања о природи посланичког мандата су имала свој утицај и у функционисању саме револуционарне скупштине, која је, на крају, и довела до увођења принципа слободног посланичког мандата. Краљ Луј XVI је сазвао сталешку скупштину 1789. године. На самом отварању сталешке скупштине започела је расправа да ли би требало гласање да се обавља по

²⁰¹ „Његово се име изговара на оба начина, премда је по Бастиду Сиес правилније. Он није био само политичар, него и мислилац и многе од оних установа које су произашле из револуције, носе отисак његове личности. Ја сводим, говорио је Галеран, револуцију на три ствари: укидање staleжа, установљавање народне страже и поделу Француске на департмане. Све три ствари су дело Сјејесово.“ С. Јовановић, „Политичке мисли Опата Сјејеса“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2006, стр. 407-408.

²⁰² Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 37.

²⁰³ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 38.

²⁰⁴ P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014, стр. 31.

сталезима или по главама.²⁰⁵ Чланови привилегованих сталеза су били за одржање старог поретка, док је у оквиру трећег сталеза владала одбојност према старим концепцијама.²⁰⁶ Ово питање, које можемо да назовемо и „претходним“, било је важно, јер је од његовог решења зависила даља усмереност сталешке скупштине. Сликвито, сталешка скупштина се налазила на „раскрсници“. У случају да се прихвати гласање по сталезима, тиме би се затворила врата слободном посланичком мандату, јер би се остало на расцепканости, која је карактерисала средњи век. Супротно, уколико би се прихватило да се гласа по главама, отварао су се могућности за уплив наведених схватања и за конституисање слободног посланичког мандата. Јасно је да је расправа била бурна. Она је одсликавала времена и историјски тренутак у којем се одвијала. После пет недеља расправљања све је решено на тај начин што се трећи сталез повукао и на Сјејесов предлог се прогласио за Националну скупштину (*Assemblée nationale*). Поврх тога, установљена Национална скупштина је прогласила своје одлуке обавезним и у оним случајевима када један део представника не би присуствовао и на тај начин је сталешко представништво постало народно.²⁰⁷ На тај начин се Национална скупштина претворила у нови облик представништва прогласивши се сувереним представништвом нације, која је јединствени носилац суверене политичке власти.²⁰⁸

Овакво решење је и наговестило дефинитивно разрешење питања о посланичком мандату. Чинило се да се иде ка томе да се прогласи слободан посланички мандат. Међутим, у оквиру Националне скупштине, постојала су другачија мишљења, односно јака струјања која су у духу Русоовог схватања непосредне демократије пледирала за останак и опстанак, императивног мандата. Тако је Петион, који је био заговорник императивног мандата говорио: „Чланови законодавног тела су пуномоћници, а грађани који су их изабрали су властодавци. Према томе ти представници су потчињени вољи оних од којих држе своју мисију и своје власти. Ми не видимо никакву разлику између тих и обичних

²⁰⁵ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 41.

²⁰⁶ Р. Dandurand, *op. cit.*, стр. 35-36.

²⁰⁷ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 41-42.

²⁰⁸ З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 56.

пуномоћника, јер и једни и други раде по истом праву, јер они имају исте обавезе и исте дужности.²⁰⁹

Без обзира на ово или слична схватања, чини се да су дошла нека нова времена, која су захтевала нова решења. Даљи ток догађаја ће то и показати. Против императивног мандата је од самог почетка заседања била велика већина посланика. Овакво становиште су заступали сам Сјејес и присталице његовог учења. Иначе, Сјејес је „своје основно надахнуће примио од Џона Лока, оца енглеског либерализма.“²¹⁰ Тврдили су да је ново уставно уређење могуће изградити, само уколико гласање по главама замени гласање по сталежима, при чему би стари императивни мандат посланика требало да замени слободни мандат, онакав каквог га је познавала енглеска парламентарна пракса. Многи посланици су држали говоре и током њих су образлагали због чега је нужно установљивање слободног посланичког мандата.²¹¹

Даљи развој слободног посланичког мандата је био незауостављив и Сјејесова „струја“ је превагнула. Тврди се да је значајан подстрек јачању идеје о слободном мандату представљало доношење чувене Декларације о правима човека и грађанима од августа 1789. године. Сходно одредбама чл. 6 Декларације, закон је израз опште воље у чијем доношењу имају право да учествују сви грађани било лично, било путем представника. То је конкретно значило да представници у утврђивању опште воље путем закона не би смели да штите појединачне интересе својих бирачких тела везаних императивним мандатом.²¹² Недуго потом, ово схватање је било формално прихваћено законом који је усвојен 22. децембра 1789. године. Овај процес је имао своју „круну“, коју је представљало доношење новог Устава од 3. септембра 1791. године који садржи две битне одредбе: „Нација, из које једино произилазе сва овлашћења може вршити једино путем делегације.“ (део III, чл. 2), и „Представници именовани у департаментама неће бити представници неког посебног департамана, већ целе

²⁰⁹ Наведено према, J. Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950, стр. 422.

²¹⁰ С. Јовановић, (2006а), *op. cit.*, стр. 408.

²¹¹ Видети, В. Režek, *op. cit.*, стр. 25.

²¹² Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 43-44.

нације и неће им бити дат никакав мандат.”²¹³ Оваквим решењима је дефинитивно утрт пут слободном посланичком мандату.

Прво цитираном одредбом, установљена је представничка демократија и у оквиру ње је остала да се реши дилема о томе да ли је мандат императиван или слободан. Ту дилему је решила друга цитирана одредба. Дефинитивно је постало јасно да је посланик представник читаве нације, да не представља неки посебан департаман и да му се не могу давати никаква упутства. Оваква одредба је све до наших дана служила као модел уставотворцима у многим земљама приликом установљавања слободног посланичког мандата. Без обзира на однету победу идеје о слободном посланичком мандату, у Француској се духови дуго нису смирили, те су се и у наредном периоду могли чути предлози у оквиру скупштине о поновном увођењу императивног мандата.²¹⁴ Но, и поред таквих предлога, норма о искључивању императивног мандата остала је правило француског уставног права.²¹⁵

2.3. Иберijsко полуострво – Шпанија са кратким освртом и на Португалију

Интересантно је да се спомене да је прву сталешку скупштину у западној Европи сазвао краљ Алфонсо IX 1188. године у Леону. Развој шпанског средњовековног феудализма је био у извесном смислу другачији него у остатку Европе.²¹⁶ Заправо, основна посебност развоја шпанског феудализма је његов нешто спорији развој у односу на остатак континента. Са друге стране, маварска освајања и неплодна земља су утицали на развој слободних градова, који су управо и служили као најбоља могућа одбрана од нових освајања.²¹⁷

Монарси су у средњовековној Шпанији након ослобођења од маварске окупације у име награде за пружену помоћ додељивали племству у посед земљиште, али су највећи део земљишта задржали за себе. Они су то искористили да би на овом земљишту оснивали слободне и независне градове у које су се досељавали они људи који су желели веће слободе и права, односно ослобођење

²¹³ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 44-45.

²¹⁴ Видети о томе, Р. Dandurand, *op. cit.*, стр. 127-144.

²¹⁵ J. Stefanović, *op. cit.*, стр. 423.

²¹⁶ J. Luiten van Zanden, E. Buringh, M. Bosker, *op. cit.*, стр. 6.

²¹⁷ Видети, А. М. Holden, „The Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages”, *American Political Science Review*, Vol. 24, 4/1930, стр. 890-891.

од феудалних давања и служби. Становницима слободних градова краљеви су често давали и нова овлашћења и привилегије као награду за подршку против моћног племства.²¹⁸

Напредак слободних градова довео је до просперитета трећег сталежа, односно грађанства. Услед тога, а већ у дванаестом веку су владари сазивали грађане и то бар ради консултација о неким питањима која би искрсавала. Сматра се да је све то чињено, јер је краљу била потребна помоћ ради одбране од маварске најезде, а и да би се признало јачање шпанских градова које се дешавало.²¹⁹ Поред ова два, постоји још један разлог за позивање представника градова, који је и карактеристичан за ту епоху, а то је тражење савезника од стране краља у борби против изражене моћи племства.²²⁰

Касније је овај однос и еволуирао, те су од стране монарха позивани и представници градова у сталешку скупштину, а поред племства и свештенства.²²¹ Дакле, краљ више није само консултативно позивао представнике градова, већ су они постали чинилац који је одлучивао у оквиру сталешке скупштине. Међутим, шпански Кортес је у средњем веку функционисао у складу са тим временом. Представници нису у оквиру њега представљали целу нацију, већ само оне делове друштва који су им дали мандат да их у Кортесу заступају.²²² У суштини, представљени су својим представницима давали *procuradores* или *poderes* који су значили својеврсна писма са инструкцијама, која су била пажљиво сачињена. Представници су могли од њих врло мало да одступају.²²³ Уколико би искрсла нека нова питања, они су могли да затраже консултације са представљенима.²²⁴

Инструкције које су градови давали својим представницима су биле различите. Тако, на пример, оне које су дате у Кастиљи и Леону су биле непроменљиве, док су, са друге стране, представници Арагоније имали углавном уопштена упутства која су врло лако могли да модификују. Мандат Каталонаца се

²¹⁸ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 13.

²¹⁹ Видети, А. М. Holden, *op. cit.*, стр. 889.

²²⁰ R. Bigelow Merriman, „The Cortes of the Spanish Kingdoms in the Later Middle Ages”, *The American Historical Review*, Vol. 16, 3/Апр. 2011, стр. 478-479.

²²¹ E. Chenon, *Histoire generale du droit francais public et prive des origins a 1815*, Paris, 1926, стр. 827, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 13, фн. 15.

²²² А. М. Holden, *op. cit.*, стр. 889.

²²³ R. Bigelow Merriman, *op. cit.*, стр. 481, 491.

²²⁴ R. Bigelow Merriman, *op. cit.*, стр. 481-482; У почетку су трошкове представницима плаћале њихове јединице, затим краљ, а од шеснаестог века ствара се пракса да их плаћа сам Кортес.

приближавао кастиљанском, али са том разликом да су имали могућност да се консултују и траже савет са онима који су их у скупштину и послали.²²⁵ Поред тога, у појединим градовима су постојали и градски савети. Представници су морали да им подносе извештаје о раду, те да поступају у складу са њиховим упутствима.²²⁶ У почетку краљ, коме је припадало право сазивања је у самом позивном писму поред, наравно, времена и места одржавања скупштине, назначаво и њене циљеве. Након што би представљени добили обавештење о предмету заседања, они би онда сачињавали упутства својим представницима. Дешавало се да после извесног времена нису искрсавале нове теме и позиви су мање-више постали исти, односно позивна писма су била мање изричита, те су и сама овлашћења која су давана представницима постала општија, те су они могли слободније да одлучују.²²⁷

Слично као у Француској, и у Шпанији са јачањем краљевог апсолутизма појачавају се захтеви монарха да се мандат представника што више „ослободи“. Наравно, у овом случају није могло да буде речи о томе да су краљеви желели да се тадашње сталешке скупштине претворе у делиберативну скупштину целог народа. Њихова намера, овог пута, је била ограничење аутономије градова. Монарси су очекивали пуна овлашћења и неограничене мандате, како би представницима могли да наметну своју вољу. Постоји и податак да је у Шпанији дошло до сазивања скупштине са пуним овлашћењима још 1307. године.²²⁸ У сваком случају, многи монарси су фаворизовали увођење невезаних мандата.²²⁹ Кулминација овог процеса је уследила када је краљ Филип IV приликом сазивања Кортеса Мадрида 1632. године поднео захтев да градови пошаљу своје представнике са пуним и довољним овлашћењима да би изгласали све што им је било предложено пошто им у противном неће бити дозвољен приступ заседању.²³⁰

²²⁵ Видети, А. М. Holden, *op. cit.*, стр. 889-890.

²²⁶ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 16.

²²⁷ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 13-14; У почетку је било разлике колико који град шаље представника, али је овај број касније фиксирао на два Јован Други 1429-1430. године на захтев Кортеса Мадрида. Представници су се бирали на различите начине. Коцком, изборима или су се истакнути грађани мењали. R. Bigelow Merriman, *op. cit.*, стр. 481.

²²⁸ G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton University Press, Princeton, 1964, стр. 62, 110, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 190, фн. 25.

²²⁹ Видети, С. Ortega Santiago, *El mandato representativo de los diputados y senadores, La prohibición de mandato imperativo frente a la disciplina de partido*, Madrid, 2005, стр. 105.

²³⁰ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 15.

Пошто је Филип IV имао овакав захтев приликом сазивања сталешке скупштине у седамнаестом веку, лако можемо да закључимо да средњовековну Шпанију карактерише императивност мандата представника у сталешким скупштинама. Једина специфичност је у уопштености упутстава која су давана представницима од стране појединих градова. Као и у Француској, ширина упутстава не мења суштину да је и мандат са најопштијим упутствима, ипак, императиван по својој природи. Практично, у овој земљи још није могла да продре идеја о мандату као јавној функцији, јер за тако нешто није имала погодно тле. Покушаји монарха да се уведе невезани мандат су били вођени посве другим мотивима и били су, као што видимо, неуспешни.

Сличан развој је постојао и у оквиру шпанског суседа на Иберијском полуострву, Португалији. Кортес је у овој земљи у средњем веку сазивао владар шаљући позивна писма, у којима су навођени место и циљ састанка.²³¹ Ширина овлашћења представника је зависила од позивних писама. Када су позивна писма била јасно одређена, а када је реч о материји о којој ће се расправљати, представницима су постављана јасна упутства. Она, разуме се, не могу да буду постављана када су позивна писма сувише уопштено постављена.²³² Међутим, као и за Шпанију закључак је исти и за Португалију. Овде се у суштини радило о инструкцијама, што значи о императивном мандату. Чињеница да су она била више или мање одређена, у суштини не мења њихову правну природу.

2.4. Немачка

У средњовековној Немачкој је развој био посве другачији, него на пример у Француској или Енглеској. Услед таквог друштвеног развоја немачке државе, или би за средњи век боље и прецизније требало да се каже немачких држава, није могло да буде говора о било каквом слободном посланичком мандату. Услед изражене „раздробљености“, заиста је тежак задатак да се опише настанак и развој представништва на подручју средњовековног немачког царства. Разлог је и тај, што немачко царство није имало никакав средишњи представнички орган са

²³¹ L. M. Duarte, „The Portuguese Medieval Parliament: Are We Asking the Right Questions?“, *e-JPH*, Vol. 1, 2/2003, доступно и на, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2778053.pdf>, приступ 29.05.2016, стр. 3.

²³² L. M. Duarte, *op. cit.*, стр. 7.

таквим значајем и са таквом моћи, као што је то био случај у Енглеској или Француској.²³³ У Немачкој је тек касније достигнут степен централизације који постоји у Француској на почетку Револуције.²³⁴ У овој земљи се стање подвојености карактеристично за средњи век стање одржавало све до 1806. године, а целина царства је био у суштини систем хетерогених држава, које стварају политичко јединство тек 1871. године.²³⁵ Опет, за разлику од Енглеске где се формирање парламента, а нарочито његовог доњег дома који представља целу заједницу догодило релативно рано захваљујући интересној блискости нижег племства, градског становништва и трговаца, у Немачкој није било тако. Немачки развој је био обележен и оптерећен друштвеним супротностима, економским неједнакостима и међусобним политичким борбама сталежа.²³⁶ У таквом окружењу није ни могло да дође до развитка свести о општем интересу.

Када је реч о мандату представника, несумњиво је да је „у сталешким скупштинама Светог римског царства немачке народности, као једној од најзначајнијих творевина феудалне Европе, такође долазило до примене императивног мандата.“²³⁷ Немачке земаљско-сталешке скупштине карактеристичан су пример историјске институционализације облика представништва на којем почива представнички положај европских континенталних сталешких скупштина у средњем веку.²³⁸ Посебно је то било карактеристично током раних фаза сталешких скупштина. Оне у то време не стварају у себи некакво јединство него постављају „имаоце једнаковрсних стварних права, независно једне од других, односно једне поред других у једно фронтовско удружење насупрот земаљском владару.“²³⁹ Сматрало се да „сваки сталеж у земаљској скупштини представља пре свега сам себе. Земља је замишљена као састављена од сталежа. То јасно одговара традиционалном учењу

²³³ В. Režek, *op. cit.*, стр. 29.

²³⁴ О. Kirkhajmer, „Zapažanja o teoriji nacionalne suverenosti u Nemačkoj i Francuskoj“, *Suveren i suverenost, Između pojma, fikcije i političke emocije*, Р. Војанић, I. Милenković (ур.), Београд, 2008, стр. 93.

²³⁵ Z. Posavec, *op. cit.*, стр. 140.

²³⁶ L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 184-185.

²³⁷ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 16.

²³⁸ L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 184.

²³⁹ Н. Hofmann., *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Duncker&Humblot, Berlin, 2003, стр. 344, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 186-187.

о старосталешком представништву као заступању интереса појединих сталежа.²⁴⁰ Припадници племства и свештенства су учествовали у раду сталешких скупштина по личном праву, док су градови слали своје заступнике, са одређеним упутствима за гласање у скупштини.²⁴¹ Владар отеловљује јединство земље, док сталежи имају двоструку функцију. Прво, дају владару информације о приликама у различитим деловима земље и бране своје интересе пред владаром. Друго, они су на начин идентитетског представништва схваћени као уздигнути део корпорације чија одлука обавезује цело краљевство.²⁴²

Представнички положај немачких, али и већине средњовековних сталешких скупштина у периоду пре Француске револуције почива на чистом облику идентитетске врсте представништва. Политичке супротности сталежа и спорији процес централизације моћи владара који је у другим деловима Европе узроковао претварање скупштина у представничка тела су условили да у Немачкој до тога дође релативно касно.²⁴³ Слободни мандат је у Немачкој у суштини представљао, као и у осталом делу Европе у XIX веку рецепцију идеја Велике француске револуције. На примеру Немачке можемо да видимо да идеје и њихово струјање увек нађу своју примену уколико су прилагођене развоју друштвених односа. Управо је то био случај са развитком слободног посланичког мандата у Немачкој. Без обзира на војни пораз Велике француске револуције, који је, уследио на бојном пољу, њене идеје су опстале. Економско снажење грађанског слоја је пружало незауостављив подстицај да се немачка држава уреди у складу са начелима Француске револуције.²⁴⁴ После окончања револуције која је 1848. године захватила добар део европског континента на подручју бившег немачког царства је у потпуности уведен систем са слободним посланичким мандатом.²⁴⁵ Практично, у Немачкој је слободан посланички мандат усвојен онда када су му за то погодиле друштвене прилике.

²⁴⁰ R. Walz, *Stände und frühmoderner Staat (Die Landstände von Jülich-Berg im 16. und 17. Jahrhundert)*, PH. C. W. Schmidt, Neustadt – Aisch, 1982, стр. 208, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 188.

²⁴¹ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 16-17.

²⁴² B. Stollberg-Rilinger, *Vormünder des Volkes. Konzepte landständischer Re- präsentation in der Spätphase des Alten Reiches*, Duncker&Humblot, Berlin, 1999, стр. 100-103, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 188.

²⁴³ L. Ribarević, D. Vujeva, (20116), *op. cit.*, стр. 191-192.

²⁴⁴ Видети, В. Režek, *op. cit.*, стр. 34-35.

²⁴⁵ В. Režek, *op. cit.*, стр. 35.

3. ПРИКАЗ ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА У СРБИЈИ

3.1. Кратко о саборима у средњовековној Србији

У српској средњовековној држави зачеци политичког представљања су се налазили у одржавању сабора односно зборова.²⁴⁶ Ови органи се у изворима различито називају, те можемо да пронађемо називе као што су, сабор српски, сав сабор српски, сав сабор Земље Српске.²⁴⁷ Сабори који су се одржавали у периоду од дванаестог до петнаестог века не воде своје порекло од народних скупштина ранофеудалног и ранијих периода. Такве скупштине су ишчезле претварањем слободних сељака у зависне и потчињене, односно преовладавањем феудализма. Имајући то у виду, сабори у средњовековној Србији, заправо воде порекло од већа војних старешина и властеле, а на њихову организацију и функционисање утицај су имали и црквени сабори, услед јаког утицаја цркве.²⁴⁸

У сваком случају реч је о установи обичајног права и тешко је одредити какав је био њен састав као и делокруг послова. Такође, тешко је проценити и њен значај и место у српском средњовековном државном праву.²⁴⁹ Једино је јасно да српски средњовековни сабори немају карактер истинских народних скупштина, јер на њима нису учествовали представници народа, већ искључиво властеле, који су се договарали са монархом.²⁵⁰ Прецизније казано, сабор тога периода су сачињавали владалац, црквена и световна властела.²⁵¹ Најчешће су црквена и световна властела биле у сенци владаревог апсолутизма, али се дешавало да је у кризним ситуацијама њихов утицај, као и утицај целог сабора, повећаван.²⁵²

У суштини, радило се о класичној сталешкој скупштини у којој у то доба није могло да буде речи о развоју слободног мандата. У оквиру српских средњовековних сталешких скупштина владалац је једноставно пред сабор износио она питања која је држао за значајна, односно она при чијем му је

²⁴⁶ М. Матић, М. Podunavac, *op. cit.*, стр. 319.

²⁴⁷ Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја*, Београд, 2000, стр. 37.

²⁴⁸ Д. Јанковић, *Историја државе и права феудалне Србије (XII-XV век)*, Београд, 1953, стр. 63.

²⁴⁹ Д. Јевтић, Д. Поповић, *op. cit.*, стр. 37.

²⁵⁰ Д. Јанковић, (1953), *op. cit.*, стр. 68-70.

²⁵¹ Д. Јевтић, Д. Поповић, *op. cit.*, стр. 38.

²⁵² М. Матић, М. Podunavac, *op. cit.*, стр. 319.

решавању требало садејство овог тела.²⁵³ Као и у остатку Европе, и у Србији је било потребно неко време како би „сазрела“ мисао о политичком представљању и слободном мандату у његовим оквирима. Такође, морамо и да имамо у виду да је Србија неколико векова била под туђинском влашћу Османског царства. У том периоду једина брига је била опстанак српског народа, а како би касније могло да дође до обнове српске државе. Разуме се, тек са обновљеном државношћу можемо да говоримо о представничким институцијама.

3.2. Препочетак српског парламентаризма²⁵⁴

Након пада српске средњовековне државе под османлијску власт, коначно почетком XIX века Срби започињу своју коначну борбу за ослобођење од вишевековне туђинске власти. Ову борбу није требало водити једино на бојном пољу, већ је било неопходно да се постепено обнављају, односно установљавају институције ослобођене Србије. Обе ове борбе су трајале кроз читав XIX век. Сажето, слобода Србије је морала да буде одбрањена и освојена према споља, али и задобијена изнутра.

Један од елемената те слободе је свакако слободан посланички мандат. Он је почео да се шири европским континентом након Велике француске револуције, непосредно пред почетак борби за самосталност Србије. Свакако, чини се да он није могао да заобиђе Србију, јер „историја парламентарне Србије даје довољно доказа да демократски процеси не само да нису остали незапажени у мисли и пракси ове државе, већ су у њој нашли плодно тле за расад и бујање многих других установа које је ондашњи свет успостављао и неговао.“²⁵⁵ Како би се уопште и могло говорити о посланичком мандату, неопходно је било прво воспоставити и ојачати парламент. У складу са тим, у Србији се током деветнаестог века упоредо са борбом за коначну самосталност одвијала и битка за

²⁵³ Д. Јевтић, Д. Поповић, *op. cit.*, стр. 38.

²⁵⁴ Инспирацију за наслов овог дела рада аутор је пронашао у називу монографије професора Драгољуба Поповића, *Препочетак српскога парламентаризма, Клице и преурађен плод*, Београд, 1996.

²⁵⁵ С. Врачар, „Утицај епохалних идеја на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, САНУ и Научна књига 1990, стр. 61-70, наведено према З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 59, фн. 19.

јачање парламента и парламентарног режима. Овај процес је лепо у својој књизи „Борбе за парламентарни режим у Србији” описао Миливоје Поповић.²⁵⁶

Конкретно, важност скупштине за развој Србије је била велика, јер „народна скупштина део је народне традиције српског народа. Подизана до највишег органа у држави (некад манипулисана, некад аутономна у одлучивању и свођена на улогу саветодавног тела, она је у историји српске државности свеприсутна.”²⁵⁷ У првим деценијама деветнаестог века кроз борбу за независност „се млада држава тек уздизала и парламентаризам у правом смислу те речи није постојао, иако је било неколико периодичних народних скупштина (Петровска из 1848. године и Светоандрејска из 1858. године).”²⁵⁸ Укратко, „организација власти српске државе у настајању кретала се од, недемократског јединства власти, чији су носиоци били кнез и старешине, преко јачања улоге скупштине, као народног представништва са њеном претходном саветодавном улогом, до примене начела поделе власти и скупштином као носиоцем уставотворне и законодавне функције.”²⁵⁹ Овакав процес је у себи садржао одређену закономерност, па би се могло казати да „прапочетак српскога парламентаризма чини једну повест која би се могла упоредити са органским развитком. Најпре су постале клице, онда је дошао један преурађен плод. Тек затим је настало извесно зрење идеја, које се указује као доцнија фаза процеса. Ранија његова фаза завршила се опадањем преурађеног плода.”²⁶⁰

Чини нам се да је народна скупштина тог периода, а као део традиције српског народа, делила судбину времена у којем је тај народ битисао. Почетак тог периода лепо описује Миодраг Јовичић када пише да се „у уставном развитку Србије може запазити више фаза у постојању органа који се назива скупштином. Скупштине су се појавиле почев од самог избијања Првог српског устанка да би, током времена, мада релативно споро, добиле карактер правих представничких

²⁵⁶ Видети, М. Поповић, *Борбе за парламентарни режим у Србији*, Београд, 1939.

²⁵⁷ Н. Ранђеловић, „Посланички мандат у српским уставима-прилог коментару једне одлуке уставног суда”, *Зборник радова-Научна конференција Функционисање правног система Републике Србије*, Г. Станковић (ур.), Ниш, 2006, стр. 362.

²⁵⁸ Ђ. Марковић, *Слободни мандат у Републици Србији-правна и фактичка ограничења*, Београд 2013, стр. 14.

²⁵⁹ А. Ђурђевић, „Клице српског парламентаризма”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2006, стр. 8-9.

²⁶⁰ Д. М. Поповић, *Прапочетак српскога парламентаризма, Клице и преурађен плод*, Београд, 1996, стр. 6.

тела, народних скупштина, као носиоца законодавне функције.“ Током Првог српског устанка скупштине су сазиване повремено, почев од оне сазване у Орашцу на самом почетку устанка 1804. године. Такве скупштине су имале карактер старешинских, војводских скупштина, а сам Карађорђе је одређивао њихов састав.²⁶¹ Јасно нам је да овакве устаничке скупштине не смеју да се посматрају као формиране институције представничке демократије.²⁶²

У почетку су њихов састав одређивали и Карађорђе и Милош. Касније, током владавине Милоша Обреновића, постепено се мења њихов састав, те већ од 1825. године у њих почињу да, поред именованих улазе и изабрани представници појединих нахија, а од 1830. године и посланици бирани по селима и варошима. Без обзира на њихов састав, њихова основна карактеристика је било испољавање њихове поданичке послушности према кнезу Милошу. Суштина је да су у време Милошевог самодржавља, практично све до Сретењског устава од 1835. године, скупштине биле само оруђе у Милошевим рукама, чак и онда када су имале карактер правих народних скупштина.²⁶³ У складу са тим, доба Карађорђево и Милошево, које је време почетка борбе за независност, Слободан Јовановић и назива „добом стварања владалачке власти“.²⁶⁴

Срби се нису лако мирили са апсолутизмом Милоша Обреновића и желели су да још увек несамостална Србија следи демократске токове тадашње Европе. Једноставно, они су желели правом ограничену власт. Имајући у виду таква стремљења 1835. године донет је Сретењски устав. Условне у којима је донет Сретењски устав најбоље описују речи Вука Стефановића Караџића који вели у писму које упућује кнезу Милошу да у Србији нико није задовољан његовом владавином „ама баш нико“. Сва истраживања и научне елаборације потврђују тачност ових навода.²⁶⁵ У литератури постоје и супротна схватања према којима овај Устав није „наметнут“ кнезу Милошу Обреновићу, већ да је његово

²⁶¹ М. Јовичић, *Устав и уставност, Лексикон српске уставности 1804-1918, Изабрани списи*, књига 3, Београд, 2006, стр. 570.

²⁶² А. Ђурђев, *op. cit.*, стр. 9.

²⁶³ М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 570.

²⁶⁴ С. Јовановић, „Периоди српске уставне историје”, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2006, стр. 403.

²⁶⁵ Ј. Ницовић, *Уставни развој Србије 1804-2006*, Друго допуњено издање, Београд, 2007, стр. 53.

доношење и он искрено желео.²⁶⁶ У сваком случају, овај највиши правни акт је „обележио српску уставно-правну историју као устав чије је доношење представљало нужност, који је најкраће трајао и чије укидање није наишло на превелики отпор.“²⁶⁷ Без обзира на краткотрајност његовога важења, његов значај за саму Народну скупштину је велики, јер су први пут у једном документу били одређени како положај скупштине тако и њена овлашћења.²⁶⁸

Конкретно, Сретењским уставом је било предвиђено да је Народна скупштина у правом смислу народна, јер је у целини била изабрано представничко тело.²⁶⁹ Међутим, надлежности скупштине као представничког тела према Сретењском уставу су биле ограничене. Када је реч о законодавству, Народна скупштина је само у финансијској материји садејствовала са Државним совјетом и књазом. Она је могла и да замоли Државни совјет и књаза да донесу какав закон. Види се да је Народна скупштина имала сасвим мало власти. Иначе, њу је сачињавало сто депутата и сазивала се једанпут годишње, а право њеног сазивања је припадало књазу.²⁷⁰ Јасно је да је код оваквих уставних решења сувишно постављати питање о правној природи посланичког мандата. Очигледно је да у тадашњој Србији Народна скупштина није била представничко тело целе нације, преко којег ће нација доносити општеобавезне одлуке. Разуме се, морамо бити и свесни тога времена. Чини нам се да је, ипак, приоритет била борба за самосталност Србије, а тек након тога установљење парламентарног система по угледу на узор из тога времена. Но, чак и ови први кораци су сигурно били веома важни за касније схватање представничког система у Србији и положаја посланика у оквиру парламента.

Након Сретењског, а према Турском уставу (Хатишерифу) од 1838. године је било предвиђено „постојање таквог олигархијског тела какав је био Совјет, који би скупштина само ометала у вршењу власти.“²⁷¹ Практично је Државни савет заузео место народног представништва и добио права која се у представничким

²⁶⁶ Видети, С. Аврамовић, „Сретењски устав-175 година после“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2010.

²⁶⁷ Н. Ранђеловић, *op. cit.*, стр. 362-363.

²⁶⁸ М. Јовичић, „Устав Књажевства Србије од 1835 и његово место у свету савремене уставности“, 150 година од доношења Сретењског устава, Крагујевац 1985, стр. 93, наведено према, Ј. Ницовић, *op. cit.*, стр. 62, фн. 7.

²⁶⁹ М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 570.

²⁷⁰ Видети, Д. М. Поповић, *op. cit.*, стр. 83-85.

²⁷¹ М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 571.

државама дају парламенту.²⁷² Слично као у Сретењском, тако је и овим актом „положај законодавне власти био слика општедруштвених и политичких околности државе која је постајала правна.“ Карактеристично је да у тим уставима недостаје посебна законодавна власт која би се налазила изван „канци“ по формацији носилаца извршне власти.²⁷³ Без обзира на то што скупштина као државни орган није била предвиђена Хатишерифом од 1838. године, она није сасвим ишчезла из друштвеног живота у Србији тога времена. Вероватно је разлог за то управо схватање скупштине као дела традиције српског народа. У то време већ су продирала схватања да се без неког утицаја народа на власт не може владати. Творци Хатишерифа од 1838. године су поручивали да и поред тога што није предвиђена овим актом да она није забрањена, те да се према потреби може и сазивати, управо као институција народне традиције.²⁷⁴

Период важења тзв. Турског устава је након Милошевог напуштања Србије обележила владавина „уставобранитеља“. У то време, „скупштина је била орган аморфне надлежности и састава. За скупштину није било дела колача у подели власти, већ је радила оно што други желе, а и њене одлуке су по правној снази више жеље и препоруке. Састав скупштине чине бирани посланици са локалног нивоа, али и позивани представници управне и црквене власти. При крају уставобранитељског режима донет је Закон о скупштини који препознаје две групе посланика: биране по варошима, срезовима и окрузима и посланике по звању.“²⁷⁵ Уставобранитељски период од 1842-1858. године је обележило неколико скупштина, а међу којима су најважније Петровска 1848. године и Светоандрејска скупштина 1858. године. За нашу тему је битнија Светоандрејска скупштина која се одржала пуних десет година након Петровске скупштине. Важност Светоандрејске скупштине је што је она као своју главну тековину успоставила себе саму и од ње се без скупштине у Србији више не може.²⁷⁶

Закон о Светоандрејској скупштини има тај значај што је то био први закон којим је, скупштина уведена у структуру органа власти коришћењем околности да

²⁷² М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 153.

²⁷³ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, стр. 64.

²⁷⁴ Н. Ранђеловић, *op. cit.*, стр. 363.

²⁷⁵ Слободан Орловић, *op. cit.*, стр. 70.

²⁷⁶ Видети, Н. Ранђеловић, *op. cit.*, стр. 363-364.

Турски устав није имао изричиту забрану држања Народне скупштине.²⁷⁷ Чинило се да је у овом периоду све било у складу са Веберовом тврдњом да се рад парламента не може одстранити, већ да је једино могуће да се лиши политичке моћи.²⁷⁸ Када год би се ишло за уклањањем парламента из уставног и политичког живота Србије тога времена, он би увек поново васкрснуо. Коначно, од Устава 1869. године следиле су нове етапе његовог развоја, што је последично водило и до формирања схватања о правној природи односа између представљених и представника, односно о посланичком мандату.

3.3. Почетак српског парламентаризма

Устав од 1869. године представља значајан преокрет у статусу и овлашћењима Народне скупштине. Овај Устав је значио велики корак напред у намери да скупштина добије улогу правог носиоца законодавне власти и да буде уведен аутентичан парламентарни систем. Народној скупштини било је обезбеђено место у систему највиших органа власти и грађани су добили могућност да преко својих представника, бар делимично учествују у вршењу власти.²⁷⁹ Ипак, у нашој литератури постоји и схватање према којем се овај Устав никако не може сматрати прекретницом, јер су права српске уставности заправо задобијена уставним законима од 17. августа 1861. године.²⁸⁰ Но, како било, Миодраг Јовичић запажа да се „Србија у то време учила парламентаризму, а Народна скупштина по Уставу од 1869. године пружала је релативно повољне услове, уза сва ограничења, да буде добра *основна школа* у ту сврху.“²⁸¹

У сваком случају, Намесничким уставом од 1869. године у Србији је уведен представнички систем, без парламентарне владавине,²⁸² а Слободан Јовановић овај период назива периодом „уставности“.²⁸³ Устав од 1869. године био је први српски устав који је у члану 51. садржавао одредбу о слободном

²⁷⁷ М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 571.

²⁷⁸ М. Вебер, *Привреда и друштво*, Том други, Београд, 1976, стр. 475.

²⁷⁹ М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 573-574.

²⁸⁰ М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 158.

²⁸¹ М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 575.

²⁸² А. Ђурђевић, *op. cit.*, стр. 12.

²⁸³ С. Јовановић, (2006б), *op. cit.*, стр. 404.

мандату,²⁸⁴ према којој „народни посланици нису представници само оних, који су их изабрали, већ целог народа...“ Такође, истим чланом се предвиђа и да посланицима „се не може дати никакво обавезно настављење од избирача, већ они по свом увиђењу и савести представљају и решавају народне потребе.“ Дакле, и поред тога што Уставом од 1869. године још увек није био успостављен истински парламентаризам, у њему је садржана одредба у складу са којом посланици представљају цео народ, којима се не могу давати налози, већ да они потпуно правно слободно решавају народне потребе. Она је представљала својеврстан путоказ даљег развоја парламента и посланичког мандата у другој половини деветнаестог века у Србији.

Након Устава од 1869. године, донет је Устав од 1888. године којим је у Србији неспорно уведен истински парламентарни систем. Стога се период важења овог узоритог српског Устава у литератури назива периодом „парламентарности“.²⁸⁵ Овим Уставом се у члану 83., такође предвиђа да „сваки народни посланик представља цео народ, а не само оне који су га изабрали.“ Слично, као у Уставу од 1869. године, Уставом од 1888. године се предвиђала у члану 84. изричита забрана императивног мандата. Занимљиво је да су се решења која се тичу посланичког мандата по Уставу од 1888. године помињала и у референтној страни литератури тога доба.²⁸⁶

У Уставу од 1901. године, који је у смислу уређења институција значао „доба реакције“²⁸⁷ је било предвиђено да сваки члан Народног представништва, што значи и чланови Сената, заступа цео народ. Ваља да се напомене да је Устав од 1901. године први и једини Устав у српској уставној историји који је предвиђао дводомни систем. Након Устава од 1901., усвојен је Устав од 1903. године којим је преузета одредба Устава од 1888. године о посланичком мандату.²⁸⁸ Устав од 1903. године, означава доба „повраћене парламентарности“²⁸⁹ у Србији. Раздобље након усвајања овог Устава се сматра и упамћено је у уставној историји Србије

²⁸⁴ 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. 82.

²⁸⁵ С. Јовановић, (2006б), *op. cit.*, стр. 405; М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 575.

²⁸⁶ Видети, Р. Dandurand, *op. cit.*, стр. 111.

²⁸⁷ С. Јовановић, (2006б), *op. cit.*, стр. 405.

²⁸⁸ М. Јовичић, (2006а), *op. cit.*, стр. 659.

²⁸⁹ С. Јовановић, (2006б), *op. cit.*, стр. 405.

као време пуног развоја парламентаризма у условима монархијског уређења, вишестраначког система и одговорне владе. Народна скупштина је „у целини узев имала свој значајан удео у стицању искустава у увођењу парламентарне демократије и тиме доприносила стварању у основи светле слике о овом раздобљу у уставном развоју Србије, развоју који је нажалост био грубо прекинут стварањем југословенске државе 1918.”²⁹⁰ Закључићемо овај део дисертације констатацијом да је шире гледано, „од избијања Првог српског устанка до 1903. године, ослобађајући се од турског ропства, у Србији вођена сурова борба између народа и олигархијског вођства. Током читавог века развијала се и идеја о државности, држави и њеним институцијама, а посебно скупштини као истинском народном представништву.”²⁹¹ У оквиру свих тих идеја, развијала се идеја о слободном посланичком мандату, те можемо само да потврдимо да је његов развој текао мање-више праволинијски, несумњиво ка слободном мандату и да је у суштини био у складу са стремљењима у тадашњем упоредном уставном праву.

3.4. Парламентарни мандат у заједничкој држави до Другог светског рата

Краљевина Србија је након Првог светског рата 1918. године ушла у нову државну заједницу Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца. Од самог почетка нову земљу су пратили бројни проблеми. Економске, социјалне, културолошке и многе друге различитости доприносиле су нестабилности поретка, и то се у великој мери одразило и на функционисање нове скупштине.²⁹² У новој држави је 1921. године усвојен и нови Устав, познатији као Видовдански устав. Када је реч о правној природи мандата посланика, члан 74. овог Устава је предвидео постојање слободног, невезаног мандата. Наведеним чланом се предвиђало да посланик представља цео народ, а не само оне који су га изабрали. У складу са тим, бирачи нису могли да дају, ни народни посланици да примају, заповедна и обавезна упутства. Битно је и овде запазити суштину слободног мандата. Уставотворац није искључио могућност давања упутстава од стране бирача посланицима. Корисно је да између њих постоји „канал” за комуникацију. Битно је само да та упутства не могу да буду заповедна и правно обавезна.

²⁹⁰ М. Јовичић, (2006а), *op.cit.*, стр. 577.

²⁹¹ А. Ђурђевић, *op.cit.*, стр. 21.

²⁹² Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 14.

Поводом овог члана језгровито суштину слободног посланичког мандата описује наш Слободан Јовановић, те пише: „ Народни посланик врши своју функцију по своме слободном разумевању народних интереса, а не по вољи својих бирача. Он није, у правном смислу речи, њихов пуномоћник. Забрана заповедних упутстава значи, да та упутства не би везивала посланика ни онда ако би их примио. Његовим актима који се не би слагали са тим упутствима, не би се могла оспоравати важност. У Уставу стоји, да сваки народни посланик представља цео народ. Ми смо то протумачили тако, да сваки посланик треба да врши своју функцију у општем народном интересу. Овај уставни пропис може само тако имати смисла, ако се узме да под представљањем народа Устав није замишљао представљање воље него представљање интереса.“²⁹³

Трећим ставом поменутог члана се предвиђа да сви посланици полагају заклетву да ће устав верно чувати. Овакво решење делује сувишно и чини се да сам уставотворац ограничава слободу посланицима на овај начин. Као да је уставотворац оваквом одредбом желео да посланици буду ограничени Уставом не само у формалном смислу, већ и у материјалном. Делује да је оваква одредба нецелисходна, јер се посланицима, између осталих, мора дати могућност да у случају потребе приступе и уставним изменама.

Видовдански устав је био на снази све до 1931. године, када је донет Устав, познатији као „Октроисани“. Начин његовог доношења, нам говори о приликама у време важења претходног Видовданског устава и о онима које су постојале пред доношење Устава од 1931. године. Јасно је да оне нису могле да погодују јачању народног представништва, већ су његов развој усмеравале на сасвим другу страну. Одредбе које се тичу слободног мандата су у једном делу сличне са одредбама претходног, Видовданског устава, али постоје и извесне нијансиране разлике. Чланом 54. Устава од 1931. године се прописивало да Народну скупштину чине посланици које народ слободно бира општим, једнаким и непосредним гласањем, те да мандат народног посланика може престати и раније у случајевима које предвиђа изборни закон. Управо је Изборним законом од 19.09.1931. године, накнадно установљено правило о престанку мандата посланику који буде искључен или иступи из политичке странке на чијој је листи

²⁹³ С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995, стр. 225-227.

био изабран у парламент.²⁹⁴ Чланом 59. Устава предвиђало се да сваки сенатор и народни посланик представља цео народ. Такође, истим чланом су сви чланови Народног представништва обавезани да полажу заклетву да ће краљу бити верни, да ће чувати изван свега јединство народа, независност државе и целину државне области, да ће устав чувати и добро народа пред очима имати.

Овде, у односу на Видовдански устав можемо да запазимо две ствари. Прво, у оквиру члана којим се регулише посланички мандат изостављена је одредба којом се забрањује давање правно обавезних упутстава посланицима. Друго, изборним законом се на основу уставног овлашћења проширио основ за престанак посланичког мандата, вежући га за однос посланика са политичком странком. Међутим, и поред тога правна природа посланичког мандата није долазила у сумњу, те у теорији није било спорно да се уставном одредбом искључује везани мандат. Посланици, имају мандат да раде уместо бирача, али по своме нахођењу. Они могу да делују и противно интересима својих бирача, уколико сматрају да су општи интереси другачији.²⁹⁵ Свакако то и није било спорно када је реч о односу посланика и бирача, али је изборним законодавством створена веза између посланика и политичке странке, која је, мислимо, неприхватљива приликом постојања прокламованог слободног мандата. Занимљиво је да је поновљена обавеза посланика да поштују устав, а још је и проширена обавезом да чувају изван свега јединство народа, независност државе и целину државне области и да добро народа пред очима имају. Чини се да су овакве одредбе последице нестабилног времена и прилика у држави када се ови уставни доноси доноси. Као да су ова времена наговестила, наступање следеће фазе за посланички мандат у нашој земљи.

3.5. Парламентарни мандат у заједничкој држави након Другог светског рата

Након завршетка Другог светског рата у нашој земљи је дошло до промена друштвено-политичког уређења, што је разумљиво било од утицаја и на правни

²⁹⁴ И. Пејић, (2011), *op.cit.*, 253.

²⁹⁵ Л. М. Костић, *Уставно право-први том, Сабрана дела*, Београд, 2000, стр. 134; Изабрани народни представници ће у властитом интересу своје држање у парламенту удешавати према жељи бирача. Међутим, правно гледано њих не вежу упутства бирача., *Ibidem*.

положај парламента и посланика. Овај период је трајао неколико деценија и то од 1946. до 1990. године. У другој југословенској држави су донесена три потпуна устава и један уставни закон. Први од устава нове државе, Устав од 1946. године је донесен под јаким утицајем тзв. совјетског модела уставности.²⁹⁶ Поред „уставне прокламације да је Народна скупштина ФНРЈ представник народног суверенитета и врховни орган државне власти (принцип демократског јединства власти), Устав је утврдио јаку позицију Президијума Народне скупштине, а нарочито Владе ФНРЈ. То је представљало саставни део концепције о јакој држави која је свој ослонац налазила и у спровођењу принципа демократског централизма.“²⁹⁷

Према овом Уставу, „народ је суверени носилац политичке власти, изабрани представници одговарају својим бирачима и могу бити опозвани пре истека мандата. Представници су дужни да се ослањају на иницијативе маса, а бирачи имају право да контролишу њихов рад, преко зборова бирача и друштвено политичких организација.“²⁹⁸ При таквој уставној поставци, јасно је било каква је природа посланичког мандата, те је Устав чланом 7. предвиђао да су народни представници у свим органима државне власти одговорни својим бирачима, а да ће се законом прописати у којим случајевима, под којим условима и на који начин бирачи могу опозвати своје народне представнике и пре рока на који су изабрани.²⁹⁹ Оваква одредба Устава о примени императивног мандата је важила у односу на све чланове представничких тела од најнижих, па до највиших, домова Савезне скупштине. Она се налазила и у свим републичким уставима.³⁰⁰

Касније, политички односи са СССР-ом су условили јављање потребе за дистанцирањем од совјетског модела уставности. Сукоб са СССР-ом и Информбироом 1948. године омогућили су тражење и стварање пута у развоју социјализма који би се разликовао од оног у Совјетском Савезу.³⁰¹ Заправо, југословенски комунисти, који су започели своје политичко деловање унутар

²⁹⁶ Р. Марковић, (2011), *op.cit.*, стр. 132-133.

²⁹⁷ П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1995, стр. 134.

²⁹⁸ З. Ђukić-Veljović, (1988), *op.cit.*, стр. 83.

²⁹⁹ Чл. 7. Устава ФНРЈ,

http://www.arhivyu.gov.rs/active/en/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html, приступ 29.12.2015.

³⁰⁰ Ј. Stefanović, *op.cit.*, стр. 424.

³⁰¹ П. Николић, *op.cit.*, стр. 135.

лењинистичке идеологије и совјетског модела социјализма, су од 1950-их година обликовали другачији модел, који је, исто дао дискутабилне резултате, али на новој основи.³⁰² Видећемо да ни тај нови пут није значио и значајне новине када је реч о правној природи посланичког мандата у оквиру нове југословенске социјалистичке уставности.

Уставни закон од 1953. године је формално гледано представљао правни основ за успостављање социјалистичке демократије. Овим актом је прокламовано да власт припада радном народу и њиме је извршена радикална реформа организације власти, успостављањем скупштинског система, прокламовањем народних одбора као основних органа власти и највиших органа власти општине, града и среза.³⁰³ Такође, увођење друштвеног самоуправљања и његово ширење из области привреде на област политичког система, довело је да значајних измена у овом систему.³⁰⁴ Идеја радничког и друштвеног самоуправљања схваћена је као југословенски облик прелаза у комунизам. За његове идеологе и теоретичаре самоуправљање је било једина исправна реализација темељног марксистичког пројекта одумирања државе успоставом непосредне власти радних људи.³⁰⁵

Уставним законом се уносе значајне новине у структуру Савезне народне скупштине и њиме се први пут уводи као други дом – представничко тело произвођача.³⁰⁶ Уставни законом се предвиђа да бирачи имају право да опозову народног посланика и да се и како избор тако и опозив врше тајним гласањем.³⁰⁷ Одредбама посебног закона и то Закона о правима и дужностима, избору и опозиву савезних народних посланика детаљно је разрађен начин његове примене на посланике. Законом је био предвиђен и основ за примену опозива који би се састојао у губитку поверења бирача.³⁰⁸

Касније је Уставом од 1963. године само настављено ширење самоуправљања у социјалистичкој Југославији. Уставом је подигнуто „самоуправљање на ниво основног уставног принципа, а Устав је изједначио овај

³⁰² S. Ravlić, (2008), *op.cit.*, стр. 106.

³⁰³ П. Николић, *op.cit.*, стр. 136-137.

³⁰⁴ Д. Продановић, *op.cit.*, стр. 122.

³⁰⁵ S. Ravlić, (2008), *op.cit.*, стр. 107.

³⁰⁶ Ј. Ђорђевић, *Ustavno pravo*, Београд, 1989, стр. 489.

³⁰⁷ Чл. 32. и 33. Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти.

³⁰⁸ Д. Продановић, *op.cit.*, стр. 122.

принцип у свим областима друштвеног живота, у садржинском смислу, као и у облицима остваривања. Уставни је принцип, и то полазни, да је радни народ једини носилац власти и управања друштвеним пословима.³⁰⁹ Даље, овим Уставом су представничка тела дефинисана „као конституисане и смењиве у општини изабране делегације свих грађана, а посебно радних људи у радним заједницама. Устав је први пут експлицитно утврдио принцип делегације у конституисању представничких тела, чију основу представља општина.“³¹⁰ Цео изборни систем се заснивао на начелу општинске делегације. Када је реч о мандату посланика, представници су имали право да учествују у раду скупштина општина у којима су изабрани, те да их извештају о свом раду, као и о раду већа чији су чланови. Они су имали право да у оквиру већа износе предлоге и мишљења скупштина општина, али правно нису били у обавези да то чине. Но, бирачи су у случају незадовољства радом посланика, могли да покрену поступак њиховог опозива у складу са законом.³¹¹ Када је реч о правној природи посланичког мандата у теорији се тврдило да се у суштини више не ради о императивном или слободном мандату, пошто више није реч о општеполитичком представљању. Заправо, ради се о привременом и одговорном вршењу једне радне функције у јединственом процесу самоуправљања друштвеним радом и свим друштвеним активностима.³¹²

Следећим Уставом од 1974. године уведен је разведен и сложен скупштински систем чију је повезаност требало да осигура делегатски систем. Кроз тај систем требало је да се осигура да интересе радних људи у скупштинама непосредно изражавају и заступају њихови делегати који би и даље остајали на својим радним местима и не би били политички заступници.³¹³ Делегација значи избор представника једног конституисаног тела из реда његових чланова и слање тог представника у више изборно тело или у коначно одлучујуће представничко тело. Делегат не само што представља тела која га бирају, већ је и њихов

³⁰⁹ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op.cit.*, стр. 89; Самоуправљање радних људи на њиховим радним местима, као и самоуправљање грађана у општини као основној друштвено-политичкој заједници су постављени као основе друштвено-политичког система у целини. Д. Продановић, *op.cit.*, стр. 122.

³¹⁰ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op.cit.*, стр. 89-90.

³¹¹ Видети, Д. Продановић, *op.cit.*, стр. 123.

³¹² Видети, N. Pašić, *op.cit.*, стр. 192.

³¹³ S. Ravlić, (2008), *op.cit.*, стр. 109.

изасланик.³¹⁴ Сматрало се да се делегатски систем као облик политичког представљања показује у функцији развоја и оснаживања непосредне демократије, односно остваривања већег јединства воље бирача и њихових делегата кроз веће могућности за њихов стални и непосредни контакт.³¹⁵ Такође, мислило се да се на тај начин „ствара претпоставка за превазилажење одвојености између основних самоуправних организација и заједница и скупштина као представничких тела.“³¹⁶

У теорији се сматрало да се делегатским мандатом превазилазе ограничености императивног и слободног мандата и да је наш делегатски систем својеврсно остваривање Марксове просте репрезентације у нашим условима.³¹⁷ Такође, када је реч о природи делегатског мандата постојало је мишљење да је он према Уставу начелно одређен као императиван, али само у друштвено-политичком смислу, а не у правном.³¹⁸ У суштини делегатски мандат је представљао покушај комбиновања слободног и императивног мандата.³¹⁹ Бирачи су могли да дају смернице делегатима, али им је уставотворац дао слободу приликом доношења одлука. Међутим, поред слободе приликом доношења одлука, постојала је могућност опозива делегата.³²⁰ Наравно, остаје питање, шта преостаје од слободе представника уколико над његовим деловањем непрекидно „лебди“ могућност његовог опозива?

Практично гледано, приликом приче о посланичком мандату тога периода не бисмо смели да занемаримо водећу улогу Савеза комуниста која је била уставно одређена, а практично се састојала у томе да су партијска тела доносила одлуке и смернице које су комунисти спроводили у оквиру целокупног система. То је довело до инфериорности непрофесионалних делегата у односу на професионалну политичку елиту која је имала потпуну контролу над делегатским процесом.³²¹ Југословенско искуство са овим системом, довело је до прекомерне партиципације, тешкоћа у усклађивању супротних интереса и неефикасности, те

³¹⁴ J. Đorđević, (1977), *op.cit.*, стр. 943.

³¹⁵ J. Marjanović, *Delegatski sistem i politička reprezentacija*, Beograd, 1974, стр. 26.

³¹⁶ M. Pajvančić, „Nekoliko napomena o ustavnom konceptu delegacije i njegovom ostvarivanju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, год. 12, 1978, стр. 293.

³¹⁷ J. Marjanović, *op.cit.*, стр. 121.

³¹⁸ V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*, Zagreb, 1986, стр. 248.

³¹⁹ B. Петров, (2010), *op.cit.*, стр. 74.

³²⁰ Видети, Д. Продановић, *op.cit.*, стр. 131-132.

³²¹ S. Ravlić, (2008), *op.cit.*, стр. 109.

је дошло до бирократске вансистемске арбитраже и манипулације друштвеним интересима.³²² Лапидарно изражено, у пракси се ова врста мандата, као и комплетан делегатски систем нису остваривали.³²³

3.6. Устав од 1990. године- поновно враћање Србије либерално-демократској уставности

Као што је уставна револуција била потребна после 1945. године да би се устоличио нови поредак, а раскрстило са старим, тако и 1990. годину када је реч о Србији, карактерише својеврсна уставна револуција,³²⁴ чије је обележје враћање на класични тип уставности и доношење новог устава.³²⁵ Доношењем Устава од 1990. године Србија је била међу првим источноевропски земљама која је одбацила рухо социјалистичке уставности и која је прихватила поново вредности које красе либерално-демократски конституционализам.³²⁶

Међутим, од доношења Устава од 1990. године, који је означио повратак либерално-демократске уставности у нашу земљу, чини се да се непрекидно водила борба између схватања да је мандат посланика слободан и тенденције да се парламентарци правно ставе под контролу политичких странака. Наиме, овај Устав није садржавао експлицитну одредбу да је мандат слободан или да је, пак, императиван мандат ништав. Прецизније, овај Устав припада оној групи устава који питање правне природе посланичког мандата дефинишу посредно.³²⁷ Конкретно, чланом 76. Устава је било предвиђено да посланик представља грађане изборне јединице у којој је изабран, док се чланом 74. ст. 3. Устава предвиђало да се престанак мандата уређује законом. У условима примене већинског изборног система од 1990., па до 1992. године изборно законодавство није предвиђало могућност престанка мандата народног посланика опозивом. Међутим, са преласком на пропорционални изборни систем ова уставна одредба је тумачена на такав начин, да је посланику мандат могао да престане и у случају

³²² М. Матић, М. Podunavac, *op.cit.*, стр. 325.

³²³ В. Петров, (2010), *op.cit.*, стр. 74.

³²⁴ Видети, О. Вучић, Д. Стојановић, „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2009, стр. 92.

³²⁵ Ђ. Марковић, *op.cit.*, стр. 20.

³²⁶ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд, 2008, стр. 293.

³²⁷ В. Петров, (2011б), *op.cit.*, стр. 82.

иступања посланика из политичке странке која га је кандидовала на изборима. Ово је било и законско решење у Србији од 1992., па до 1997. године.³²⁸

На овом месту би требало да нагласимо да без обзира на то што ово питање није решио непосредно, могло се закључити на основу других одредби Устава да је уставотворац увео принцип слободног мандата. На пример, то је одредба о суверености грађана и о немогућности да посланик буде опозван, нити да прима упутства и налоге од грађана. Међутим, тако нису сматрале неке парламентарне странке, те је променама изборног законодавства 1997. године, парламентарна већина додатно проширила правни основ за престанак мандата, који је сада могао престати посланику и искључењем из политичке странке. Мандат је посланику могао да престане *ipso facto* када му престане чланство у политичкој странци по било ком основу.³²⁹ На тај начин је законодавац извршио тумачење уставне норме на начин који се разликовао од уставотворчевог, тврдећи да се та два тумачења не разликују.³³⁰

На овај начин је законом предвиђена могућност за политичке странке да посланике који су изабрани са њихових листа ставе потпуно под своју контролу. Посланик није имао никакву правну заштиту свог посланичког статуса у односу према политичким странкама. Једноставно, чак и када би посланик био искључен из чланства у политичкој странци њему би престајао мандат. Поред оваквог законског решења, била је уобичајена и злоупотреба преко праксе тзв. бланко оставки, које су кандидати потписивали и предавали страначком вођству још у фази кандидовања.³³¹ Након измене изборног законодавства 2000. године, опстао је наведени основ престанка мандата посланика. Услед унутаркоалиционих проблема у тадашњој Демократској опозицији Србије и одузимања мандата посланицима Демократске странке Србије, морао је да одлучује тадашњи Савезни уставни суд, који је донео одлуку да мандати „припадају“ посланику.³³²

На крају, морао је да одлучује и Уставни суд Србије који је својом одлуком утврдио да ове одредбе Закона о избору народних посланика нису у сагласности

³²⁸ И. Пејић, (2011), *op.cit.*, стр. 253-254.

³²⁹ Б. Ненадић, „О парламентарном мандату: пример Републике Србије”, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2008, стр. 8.

³³⁰ С. Ђорђевић, „Уставно решење посланичког мандата у Србији”, *Гласник права*, год. 1, 1/2010, стр. 35.

³³¹ И. Пејић, (2011), *op.cit.*, стр. 254.

³³² И. Пејић, (2011), *op.cit.*, стр. 254-255.

са Уставом и заузео став да је мандат посланика слободан. По оцени Уставног суда „својство народног посланика стечено на непосредним изборима, не може, по Уставу, бити условљено променом политичког уверења, односно политичке оријентације, како на страни посланика, тако ни на страни политичке странке. Политичким странкама се не могу законом дати овлашћења која ће имати за последицу промену састава Народне скупштине као законодавног органа, као што ни политички или правни живот странке са чије је листе одређени посланик изабран не може, према Уставу, након избора, имати непосредни утицај на састав Народне скупштине.“³³³ Уставни суд је у наведеним редовима лепо објаснио суштину односа између посланика и политичких странака.

Упркос оваквој одлуци и ставу Суда, поједине странке су у време избора 2004. године кандидате за посланике које су предлагали, и даље претходно подвргавале режиму „везивања” бланко оставком, а неке од тих оставки су током 2005. и 2006. године и активирале, уз противљење самих посланика.³³⁴ Политичке странке у Србији су развиле бројне механизме за дисциплиновање својих посланика, те су поред класичних бланко оставки закључивале и квазиуговоре између странке и посланика, а била је присутна и пракса полагања заклетви у цркви.³³⁵ Сваки од ових механизма неизоставно су пратиле и бланко оставке.³³⁶ Заправо, овакво делање политичких странака, чини се показује дубину проблема са којима се суочавао још увек крхки парламентаризам у Србији. Све ово нам је указивало и да је „постојало одсуство воље законодавне власти да у атмосфери правне културе ефикасно одреагује на утврђујућу уставно-судску одлуку, па је Народна скупштина показала своја два лица. Једно је оно званично лице, а то је сабор саучесника законодавне власти. Друго је политичко лице Народне скупштине као сабора чланова више различитих политичких партија.“³³⁷

³³³ В. Петров, (2010), *op.cit.*, стр. 80; Одлука Уставног суда IV-197/2002 од 27.05.2003. године, „Службени гласник РС“, број 57/2003.

³³⁴ Видети, Б. Ненадић, *op.cit.*, стр. 10-13; Радило се о мандатима Драгише Ђоковића из ДСС-а, Весне Лалић-Драговић и Совронија Чоњагића из Г17 Плус., Slaviša Orlović, *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Beograd, 2008, стр. 455; Такође, мандати су одузети и 2006. године Ксенији Миливојевић и Горану Пауновићу из Г17 Плус, па су они поводом тога тужили Србију Европском суду за људска права. Више о томе видети у одлуци Европског суда за људска права, доступна на српском језику на [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-174853"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{), 05.08.2017.

³³⁵ Z. Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2008, стр.110.

³³⁶ Slaviša Orlović, *op.cit.*, 454.

³³⁷ С. Ђорђевић, (2010), *op.cit.*, стр. 36.

Једноставно, странкама није било у интересу да поступе у складу са одлуком уставног суда, већ је њихово поступање зависило од тога да ли је странка у власти или опозицији.³³⁸

³³⁸ Slaviša Orlović, *op.cit.*, 455.

IV ПРОМЕНА КАРАКТЕРА ПОЛИТИЧКОГ ПРЕДСТАВНИШТВА НАКОН РЕВОЛУЦИЈА У ЕНГЛЕСКОЈ И ФРАНЦУСКОЈ

1. ПОДЛОГА ЗА ШИРЕЊЕ БИРАЧКОГ ПРАВА И ДАЉИ РАЗВОЈ КА ПРЕДСТАВНИЧКОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Након вишевековне борбе, после револуција које су се десиле у седамнаестом и осамнаестом веку, коначно је превладала идеја модерног политичког представништва. Она је, свакако, другачија у односу на идеју која је о представништву постојала током средњег века. Суштина модерног представништва је да се у његовим оквирима не сме ићи ка томе да се једном лицу или органу додели апсолутна власт. Сходно таквим стремљењима, његова есенција се своди на аргументацију, то јест „да се између многих специфичних интереса у заједници, посредством дискусије, пронађе компромис и да они буду координирани, те јавним испитивањем и критиком ограничени, како би постали сагласни, ако не и идентични са јавним интересом, то јест са интересом заједнице као целине“.³³⁹

Током векова је представнички систем еволуирао, омогућивши већу, мада и даље ограничену могућност народног утицаја на власт. Другим речима, представнички систем се током времена трансформисао у представничку демократију,³⁴⁰ пошто савремено политичко представништво нуди могућност контроле јавне власти од стране некога ко не може сам да је врши, а то је народ.³⁴¹ Међутим, било би погрешно да се сматра да је политичко представништво достигло овакав степен развоја одмах након Француске револуције. Напротив, било је неопходно још времена, како би се стекли услови да политичко представништво, заиста и постане народно.

Имајући то у виду, а када је о правној природи посланичког мандата реч, увек је битно имати на уму да се он остварује у конкретном представничком систему, представљајући однос између представљених и њихових представника.

³³⁹ К. Ј. Фридрих, *op. cit.*, стр. 234.

³⁴⁰ А. Торрес дел Морал, „Crisis del mandato representativo en el estado de partidos“, *Revista de Derecho Político*, 14/1982., стр. 8.

³⁴¹ Р. Мартинез Руано, *op. cit.*, стр. 1-2.

Стога, чини нам се као погрешка олако повлачење знака једнакости између правне природе посланичког мандата у наше доба и његове природе у време недуго након Француске револуције. Разлог за то је управо измењени карактер представничког система, пошто је природа посланичког мандата заправо „израз и стварни одблесак дубљих процеса у којима се представљање остварује.“³⁴²

У сваком случају, а након великих промена које су се десиле током и након Француске револуције превладало је становиште да посланик представља читаву нацију и да је његов мандат слободан. Основни проблем се састојао у томе што оваква тврдња није одговарала нити правном нити фактичком стању. Оно је било такво да је средња класа након петсто година дошла на власт захваљујући, управо природи представничке владе. Преузевши власт од монарха и племства, она, ипак, није била спремна да је дели са осталима.³⁴³ 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,³⁴⁴ 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.

Делује нам да можемо показати и одређени степен разумевања за овакво одношење друштвених слојева који су однели победу у Револуцији. Наиме, ваљало би и да имамо у виду да ови режими још увек нису били консолидовани. Напротив, постојала је опасност од одговора оних друштвених снага којима је одговарао бивши режим и враћање на старо. То је значило постојање таквих услова у оквиру којих је био немогућ миран развој новог режима. У таквом њиховом окружењу и битисању, које се састојало у сталној одбрани установљеног поретка није ни могло бити говора о установљењу истинског демократског,

³⁴² З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 176.

³⁴³ М. L. Hamon, *Relation des journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Strasbourg, 1966, стр. 174, наведено према, D. Turpin, „Critiques de la représentation”, *Pouvoirs*, 7/1978, стр. 11, фн. 23.

³⁴⁴ М. Ramirez, „Teoría y práctica del grupo parlamentario”, доступно и на, <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=171&IDA=15799>, приступ 16.05.2016, стр. 6-7.

представничког режима. Једноставно, за демократизацију је било неопходно време. На пример, лепо се примећује да се и у отаџбини општег права гласа, Француској, тек постепено дошло до њега, а да га ни у револуцији уставотворна скупштина није усвојила.³⁴⁵

У сваком случају, убрзо након Револуције, је било јасно да представници не представљају све грађане и поред тога што се у јавноправном смислу сматрало да посланици представљају целу нацију. Формалноправно гледано парламентарне одлуке су се сматрале као одлука свих,³⁴⁶ иако нису сви учествовали у њиховом усвајању, нити у избору оних који су то чинили. Поставља се логично питање, како је то уопште било могуће извести? У превазилажењу ове нелогичности, згодно је послужио појам „виртуелне“ репрезентације. Њу је „створио“ Едмунд Берк описујући је као постојање заједница интереса, осећања и жеља између оних који делују у име народа и самог народа, поред чињенице да народ посланике заправо и не бира.³⁴⁷

Едмунд Берк је у својој расправи поводом проблема ирских католика представио слику идеалне везе између посланика и бирача, представљајући је као заједницу интереса и симпатија у осећањима и жељама. Тврдио је постоји могућност да људи погреше у свом избору, али ретко ће до грешке доћи када је у питању заједнички интерес и заједнички осећај.³⁴⁸ У складу са својим схватањем, он Доњи дом британског парламента више није карактерисао као орган чија је надлежност да одлучује, већ као орган који заступа интерес „целине“. Суштински гледано, Берк је кроз пројектовану формалну надлежност Дома комуна да одлучује у име целог краљевства шта је општи интерес, заправо бранио политички шансу традиционално владајућих класа да одлуче шта је општи интерес, без одлучивања оних на које се такве одлуке и односе.³⁴⁹

Након револуција од осамнаестог века представништво је, дакле, у складу са Берковим схватањем било „виртуелно“, као деловање у име некога чије жеље или интереси не морају да се уважавају, који чак и не мора да има своје

³⁴⁵ С. Јовановић, (1990), *op. cit.*, стр. 292-296.

³⁴⁶ М. Wiechers, *Verloren van Themaat Staatsreg*, 3rd ed, Butterworths, Durban, 1981, стр. 18, наведено према L.K. Joubert, *op. cit.*, стр. 73.

³⁴⁷ W. Ebenstein, *Great Political Thinkers Plato to Present*, 3rd ed, Holt Rinehart and Winston, New York, 1966, стр. 470, наведено према L.K. Joubert, *op. cit.*, стр. 73.

³⁴⁸ С. Müller, *op. cit.*, стр. 22.

³⁴⁹ С. Müller, *op. cit.*, стр. 24.

представнике у парламенту, пошто постоји заједница интереса. Практично, према оваквом схватању довољно је било да се претпоставља да су само на основу постојања заједничких интереса представљени и они који формално нису били представљени. Но, пракса је овакве ставове убрзо демантовала. Проблем „виртуелне“ репрезентације постао је нарочито очигледан приликом сукоба Енглеске са њеним колонијама. Као „противтежу“, енглеске колоније у САД су „виртуелној“ репрезентацији супроставиле „реалну“ репрезентацију, према којој не може да буде представљен онај који није бирао свог представника. Овакво схватање представништва је логично водило до општег права гласа,³⁵⁰ које је представљало први корак до одбацивања „виртуелног“ представништва. Практично, продирање схватање о неопходности да представљени бира оне који ће да га представљају, постепено је доводило до промењеног карактера самог политичког представништва. Практично, „лавина“ развоја ка истинској представничкој демократији је била покренута и било ју је немогуће зауставити.

Ваљало би да напоменемо да је и сам Берк поимао представништво као владавину природне аристократије и представничке елите једног друштва.³⁵¹ Такође, према њему не бисмо смели да будемо строги, јер је, поред тога, он тврдио и да су избори нужни и у „виртуелном“ представништву, пошто оно мора да буде темељено на стварном представништву.³⁵² Видимо да је таквом својом тврдњом творац „виртуелне“ репрезентације Едмунд Берк почео да мири два различита принципа, а то су принцип природне аристократије и принцип маса,³⁵³ принцип „виртуелне“ и „реалне“ репрезентације. Он је започео процес њиховог „мирења“, који ће се на крају и окончати њиховим „сусретањем“. Такође, и идеје Жан Жак Русоа, знатно утичу на радикално-демократску традицију у којој се питање представништва схвата као питање све већег идентитета између представника и представљених, где воља представљених доминира политичким процесом и одређује поступање представника.³⁵⁴ У сваком случају, сва наведена

³⁵⁰ Према, S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 41-42.

³⁵¹ М. Матић, *op. cit.*, стр. 15-27.

³⁵² Е. Burke, *Burke's Politics: Selected Writings on Reform, Revolution and War*, R.J.S. Hoffman, P. Levack, Alfred A. Knopf (eds.), New York 1949, стр. 495, наведено према S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 78.

³⁵³ J.A. Portero Molina, *op. cit.*, стр. 94.

³⁵⁴ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 83-84.

становишта су неминовно утицала на продирање схватања о нужности ширења бирачког права.

Дакле, било је сасвим јасно да се интелектуални оптимизам либералне буржоазије „сударио“ са реалношћу реалне историје парламената, која је показала ирационална кретања и сукобе у буржоаском друштву.³⁵⁵ Оваква друштвена кретања су послужила као подлога за критику парламентаризма од стране Маркса и Лењина, који су тврдили да су припадници владајуће класе згазили у парламенту народ и да је то, заправо, бит парламентаризма.³⁵⁶ У сваком случају, деловало је да су промене неизбежне, пошто је било очито да је овакав систем неодржив, као што је то био и стари. Морало је да се трага за прихватљивим решењима. На крају, она су била пронађена у ширењу бирачког права, односно у давању права учешћа у политичком животу до тада подвлашћеним друштвеним слојевима.

2. ШИРЕЊЕ БИРАЧКОГ ПРАВА- СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ПОЈАВУ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

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.³⁵⁷ Могло је и да се очекује да ће читаве масе обесправљених грађана желети да добију своја политичка права. Индустијски развој тих земаља и учешће свих слојева становништва у њему, као и присутне идеје Велике француске револуције су 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 на свим странама долазило до разумевања да је нужно да

³⁵⁵ Видети, М. Матић, *op. cit.*, стр. 15-29.

³⁵⁶ Видети, D. Turpin, *op. cit.*, стр. 11-12.

³⁵⁷ „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, (1990), *op. cit.*, стр. 291.

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 политичка права је морала да траје. Међутим, исход је био изванредан и било је јасно да ће тај корпус права бити касније или пре задобијен.³⁵⁸

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 се консолидација представничког система одвијала на два начина. Први карактерише проширење права гласа до универзалног права мушкараца и жена што је утицало на развој политичког удруживања. Други је повезан са развојем политичког удруживања, које није водило само до формирања масовних политичких странака, већ и до признавања њихове јавне функције.³⁵⁹ Видимо на примеру Енглеске да су оба начина била повезана, међусобно се условљавајући и допуњајући.

У Енглеској, дакле, већ тридесетих година деветнаестог века долази до „својеврсне ренесансе“ изасланичке концепције. 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.³⁶⁰ Овакав развој је постао нужност и довео је до веће демократичности, као и до значајне промене када је реч о представљању.³⁶¹ Лепо се примећује да је „уједињењем демократске идеје народне суверености са недемократском праксом либералне репрезентације измењена природа и

³⁵⁸ 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, (1990), *op. cit.*, стр. 291-292.

³⁵⁹ N. Bobio, *Država, vladavina, društvo, za opštu teoriju politike*, Cetinje, Podgorica, 1995, стр. 143-144.

³⁶⁰ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, 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*.

³⁶¹ F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 34.

демократије и репрезентације. Демократија постаје репрезентативна, а репрезентација демократска.³⁶²

Демократска револуција у деветнаестом веку је повезала представништво са општим правом гласа, тј. са демократијом. Заправо, учињено је оно што је супротно схватањима „виртуелне“ репрезентације.³⁶³ 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.³⁶⁴ 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.³⁶⁵

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.³⁶⁶ Видели смо да је бирачко тело након Велике француске револуције било уско. Но, оно је 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, јер је ширење бирачког права довело до демократије маса.³⁶⁷

³⁶² S. Ravlić, (1998), *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, S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 276.

³⁶³ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 62.

³⁶⁴ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des parties politiques*, Paris, 2008, стр. 66-67.

³⁶⁵ F. Saamaño Domínguez, „Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada“)“, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36/1992, стр. 128.

³⁶⁶ P. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 220.

³⁶⁷ F. Saamaño Domínguez, *op. cit.*, стр. 129.

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 развитком савремене западне демократије.³⁶⁸ Оне су управо 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.³⁶⁹

Политичке странке су логично, са своје стране, утицале не само на карактер представничке демократије, већ и на карактер самог парламента. 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 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.”³⁷⁰

Политичке странке настају и развијају се под претпоставком постојања одређених права и слобода грађана,³⁷¹ 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?³⁷² Нама се чини 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

³⁶⁸ М. Diverže, *Uvod u politiku*, Београд, 1966, стр. 94.

³⁶⁹ Видети, В. Manin, *op. cit.*, стр. 193-194.

³⁷⁰ С. Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914, стр. 263.

³⁷¹ Д. Јанковић, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд, 1997, стр. 426.

³⁷² S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 277.

диференцираног деловања појединачних грађана у државним пословима.³⁷³ Наиме, 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“.³⁷⁴

Другим речима, јасно је да савремено политичко представништво у себи садржи два вида представништва, оно грађана и оно политичких странака.³⁷⁵ 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.³⁷⁶

Парламент је постао правно-политики 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.³⁷⁷ Политичке странке се поступно обликују и делују у простору између друштва и државе, и то најпре између друштва и парламента као законодавне власти. Оне изражавају друштвене интересе и уводе их у државу, дајући им политички облик.³⁷⁸ Политичке странке се умеђу између суверена и њихових представника, посланика. Сва политичка воља која се изражава кроз народно представништво и кроз друге државне органе се заправо може само изразити уз помоћ њих. У уставној теорији је примећено да политичке странке на

³⁷³ G.Duso, *Die moderne politische Repräsentation: Entstehung und Krise des Begriffs*, Berlin, 2006, стр. 122, цитирано према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 170, фн. 3.

³⁷⁴ N. Bobio, (1995), *op. cit.*, стр. 109.

³⁷⁵ М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, стр. 257.

³⁷⁶ М. Рајванчић, *Parlamentarno pravo*, Beograd, 2008, стр. 31.

³⁷⁷ Видети, И. Пејић, „Парламентарне групе-правни и политички извор функционисања“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2001, стр. 490.

³⁷⁸ I. Prpić, „Političke stranke“, у *Leksikon temeljnih pojmova politike*, Zagreb 1990, стр. 153-155, наведено према S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 278, фн. 11.

тај начин пружају услугу грађанима, пошто обезбеђују учешће грађана у политичком животу и у процесу доношења политичких одлука.³⁷⁹

Суштински, са развојем 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.³⁸⁰ 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 писали у време када је бирачко право било знатно ограничено.“³⁸¹

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 хонората и управљање помоћу чланова парламента. Политичари изван парламента, којима је политика главно занимање, узимају ствар у своје руке.“³⁸² Марек Соболевски пише следеће: „Једино однос између бирача и политичке странке има стварну политичку важност у изборима. Када говоримо о мандату бирача, упозоравамо на странку, а не на појединачног репрезента коме је тај мандат упућен“.³⁸³

³⁷⁹ С. Чиплић, „Однос посланика и политичких странака“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, 135/2011, стр. 261.

³⁸⁰ R. Pérez Alberdi, „Democracia y participación“, *Revista catalana de dret públic*, 37/2008, стр. 354-355.

³⁸¹ В. Петров, „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, стр. 44.

³⁸² М. Вебер, (1976), *op. cit.*, стр. 456-457.

³⁸³ M. Sobolewski, „Electors and Representatives“, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968, стр. 99.

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.“³⁸⁴ Модел страначке владавине усмерава пажњу бирача на политичке странке као представнике, више него на појединачне заступнике.³⁸⁵ Такође, у многим земљама су једино политичке странке овлашћене да предлажу кандидате на изборима, те да учествују у раду парламентарних органа.³⁸⁶ 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.³⁸⁷ 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.³⁸⁸

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. Поред тога, 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.³⁸⁹ Аутори, као што су Амбросини, Морштајн Маркс, Хула, Адлер, Радбрух, Штрале, Кауфман су мишљења да парламентарни мандат не припада посланицима, већ заправо политичким странкама.³⁹⁰

У сваком случају, ставови дела теорије нам показују да су промена карактера политичког представништва и његова све већа колективизација „пољуљали“ убеђеност у вези са правном природом посланичког мандата. Требало је да се посланички мандат уклопи и прилагоди новим околностима. Видећемо у даљем току дисертације, да је принцип слободног посланичког

³⁸⁴ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 279-280.

³⁸⁵ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 175.

³⁸⁶ M. Sobolewski, *op. cit.*, стр. 97.

³⁸⁷ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 280.

³⁸⁸ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 99.

³⁸⁹ Видети, R. Pérez Alberdi, *op. cit.*, стр. 357.

³⁹⁰ P. de Vega, *op. cit.*, стр. 39.

мандата, заправо, један пример како се правне норме, одређене институције и идеје уклапају у новонастале друштвене прилике. Оно што је значајно да се то десило без већих потешкоћа. Шта је разлог томе? Изгледа да је тако било због демократске „клице“ коју принцип слободног посланичког мандата носи у себи. Даље демократизовање друштва му је само поговало, јер се слободни посланички мандат остварује најбоље у демократском поретку. Како бисмо правилно схватили појам правне природе посланичког мандата и његову функцију, неопходно је прво да се нешто више напише о политичким странкама и њиховом положају у правном систему. Касније, биће потребно да то исто учинимо и за парламентарне групе.

3. ПОЈАМ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Термин странка или партија етимолошки значи део шире целине од латинске речи *part*-део, *partire*-делити. У првој половини двадесетог века термин фракција ушао је у употребу, као и термин секта, који се од краја седамнаестог века користи углавном за означавање верских подела. Полазећи од етимолошког анализе термина партија аутори су настојали да одреде суштинске карактеристике појаве коју он означава. Међутим, етимолошка анализа може да доведе до дивергентних закључака. Имајући то у виду, многи савремени писци су мање заокупљени етимолошким анализом, те дефинишу политичке партије у складу са њиховим супстанцијалним својствима.³⁹¹ Разлог за то је и што за разлику од већине других појмова у науци, а поготово у друштвеним наукама, појам политичке странке не изазива велике термилошке недоумице. У том погледу већина се слаже да се и у обичном и у научном говору, политичким странкама називају оне политичке организације које се и саме тако називају.³⁹²

Литература о политичким странкама је обимна, а сразмерно њиховој друштвеној важности. Многи аутори, а нарочито политиколози су покушавали да дају дефиницију политичке странке. 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

³⁹¹ V. Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007, стр. 25.

³⁹² Р. Лукић, *Политичке странке*, Београд, 1966, стр. 19.

власти.³⁹³ 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.³⁹⁴

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.³⁹⁵ 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.³⁹⁶

У ранијој југословенској литератури, највећи допринос проучавању политичких странака у време политичког монизма дао је професор Радомир Д. Лукић,³⁹⁷ 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.³⁹⁸

³⁹³ Р. Арон, *Демократија и тоталитаризам*, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997, стр. 113.

³⁹⁴ G. Sartori, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Colchester, 2005, стр. 56.

³⁹⁵ Е. Хејвуд, *Politika*, Београд, 2004, стр. 464.

³⁹⁶ Видети, V. Goati, *op. cit.*, 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, V. Goati, *op. cit.*, стр. 57-59.

³⁹⁷ Д. Симовић, В. Петров, *op. cit.*, стр. 159.

³⁹⁸ 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, *op. cit.*, стр. 31-32.

Нама се чини да идеологија, ипак, није нужно и увек битан елемент појма политичке странке, јер је упоредно искуство показало да постоје и политичке странке за које се не би могло рећи да поседују било какву одређену идеологију. Појава тзв. *catch all party*, које се у борби за гласове прилагођавају што ширим слојевима становништва додатно показује да идеологија није нужен елемент политичке странке. 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.“³⁹⁹

4. ПРЕДКОНСТИТУЦИОНАЛНИ ПЕРИОД ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Политичке странке почивају на једној од основних људских слобода, која је неопходна у демократском поретку. То је слобода удруживања. Без обзира на неминовност појављивања политичких странака у оквирима представничке демократије, правни системи их нису брзо прихватили. Стога, током деветнаестог века, дакле у периоду свога настанка, „удружења, а нарочито политичке странке као један од њихових облика, деловала су углавном у уставном празном простору,⁴⁰⁰ иако се тврдило да је слобода удруживања човеку најприроднија и неotuђива по својој природи као и лична слобода.⁴⁰¹

На пример, Устав Француске од 1791. године прогласио је принцип индивидуалне слободе, али није признавао слободу удруживања. Уставотворци су ово учинили сматрајући да сваки облик слободе удруживања угрожава слободу појединаца и да је супротан начелу народног суверенитета. Творци Устава су

³⁹⁹ Видети, М. Вебер, (19766), *op. cit.*, стр. 456-457.

⁴⁰⁰ V. Koštunica, *Ugrožena sloboda, Političke i pravne rasprave*, Beograd 2002, стр. 218; Уопштено гледано, чак и чувени уставни документи из осамнаестог века који се сматрају каменима међашима либерално-демократске уставности као што су Декларацији права човека и грађанина од 1789. године и Устав Француске од 1791. године су установљавали многа права и слободе, али слободу удруживања нису. V. Koštunica, *op. cit.*, стр. 219.

⁴⁰¹ A. de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2002, стр. 169.

били под утицајем класичног гледања на улогу удружења у политичком животу земље, а коју је најбоље изложио Жан Жак Русо у свом чувеном делу *Друштвени уговор*.⁴⁰² Можемо да кажемо да су око једног питања сви француски револуционари били сложни, а то је њихова трајна осуда политичких странака,⁴⁰³ односно удружења.

Међутим, не бисмо смели да будемо строги према вођама Велике француске револуције, јер морамо да имамо на уму и карактеристике времена у којем су они деловали. Свакако, то су била тешка времена у којима се није решавала само даља судбина Француске, већ како је историја показала, и човечанства. У борби против апсолутизма и у заштити својих интереса очекивано је да су они „странчарење”, односно „фракционаштво” видели као опасност по успех Револуције. Делује разумљива и њихова тадашња окренутост ка индивидуалистичкој философији. Велика француска револуција је и покренута на либералним идејама и оне су јој дале замајац. Каснији развој, они су могли веома тешко да предвиде.

Стога, исправно запажа Сартори када пише да су тешка реалност и опасност од заразе фракционализмом утицали на овакво деловање револуционара, који су себе сматрали патриотама и за њих су странке и фракције биле једно те исто „завера против нације.”⁴⁰⁴ Услед таквих прилика у „француској политичкој култури, све до друге половине деветнаестог века и сам термин странка или политичко удруживање има негативну конотацију. Политички плурализам нипошто није био схваћен као услов демократије и заштите права, него као синоним партикуларистичке борбе кланова и котерија за међусобно истребљење и превласт, као изопаченост и болест политичког живота.”⁴⁰⁵

Унеколико другачије је размишљао преко океана један од твораца Устава САД, Џејмс Медисон. Он је у *Федералистичким списима* сматрао под странком већи или мањи део целине, уједињене и покренуте заједничком побудом, страшћу

⁴⁰² V. Koštunica, *op. cit.*, стр. 219.

⁴⁰³ G. Sartori, (2005), *op. cit.*, стр. 10; Такође, поред учења Жан Жак Русоа, још два разлога су утицала на револуционаре да одбаце политичке странке. Први, њихово веровање, њихов Бог је био разум, *La raison*. Друго, они су били под снажним утицајем индивидуалистичке, ако не и атомистичке философије., М. А. Cattaneo, *Il Partito Politico nel Pensiero dell'Illuminismo e delle Rivoluzione Francese*, Giuffre, стр. 75-77, наведено према, G. Sartori, (2005), *op. cit.*, стр. 10, фн. 36.

⁴⁰⁴ G. Sartori, (2005), *op. cit.*, стр. 10.

⁴⁰⁵ D. Lalović, „Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka”, *Politička misao*, Vol. XXXVIII, 4/2001, стр. 25-26.

или интересом, супротан правима других и општим интересима друштва. Поред таквог свог става, који је одисао негативношћу према политичким странкама, он није био ни резолутно против њих, те је констатовао да су оне и поред свих својих мана неизбежне. Даље је тврдио да се зла „странчарства“ могу уклонити на два начина и то или уклањањем узрока „странчарства“ или обуздавањем његових последица.⁴⁰⁶ Према Медисону постоје два начина за уклањање узрока „странчарства“. Први је укидање слободе на којој се заснива странчарство. Други начин је стварање услова под којима ће сви грађани имати иста мишљења, страсти и интересе. Медисон је други начин у старту одбацио сматрајући га неизводљивим, док је први сматрао бесмисленим. Сликвито је то описао речима да би укидање слободе на којој се заснивају политичке странке било исто толико бесмислено, као што би било неразборито лишити се ваздуха који је битан за живот, јер он даје ватри њено разорно дејство. Према Медисону странчарство је укорењено у људској природи и због тога нема смисла да се уклањају његови узроци.⁴⁰⁷

Но, без обзира што на Медисонова размишљања, америчким Уставом се зајамчују различите слободе, али не и слобода удруживања. Постоји и тврдња у америчкој науци, према којој је за жаљење што „очеве оснивачи“ не спомињу слободу удруживања у самом Уставу, због тога што су друга права и слободе које су предвиђене I амандманом веома различите од слободе удруживања.⁴⁰⁸ Један од америчких писаца за ово проналази оправдање и сматра да су водећи политички духови у овој земљи имали на уму идеал јединствене државне заједнице, а не народа који се састоји из више међусобно супростављених група. Управо та чињеница представља подударност у политичкој теорији из које су произашли и француски и амерички устав.⁴⁰⁹

Наравно, постоје и супротна мишљења. Наиме, уз све сличности у оцени какве последице има деловање ужих организованих група у држави, а које су биле изношене од стране твораца устава у Француској и САД, разлике међу њима су биле дубље. Те разлике нису могле да се примете када би се држало искључиво

⁴⁰⁶ А. Hamilton, Dž. Medison, Dž. Džeј, *Federalistički spisi*, Beograd, 1981, стр. 223.

⁴⁰⁷ А. Hamilton, Dž. Medison, Dž. Džeј, *op. cit.*, стр. 224.

⁴⁰⁸ V. Koštunica, *op. cit.*, стр. 223.

⁴⁰⁹ R. Nisbet, *Twilight of Authority*, London, Heinemann, 1976, стр. 271-272, наведено према, V. Koštunica, *op. cit.*, стр. 223, фн. 14.

слова њихових устава. Русо и други писци француског устава и идеолози Француске револуције су сматрали да се деловање различитих група у држави може отклонити, односно забранити. Са друге стране, Џејмс Медисон је мислио супротно и према његовом становишту су политичке странке и странчарство неизбежни без обзира на све мане које поседују.⁴¹⁰ У суштини већина Европљана је гледала негативно на удружења, док се на њих у Америци гледало другачије. Примера ради, у Америци се грађани који чине мањину најпре удружују да би видели колико их је и да психолошки ослабе већину, те да касније на њу утичу и да је придобију.⁴¹¹ У сваком случају може се казати да је у Француској нетрпељивост према удружењима била укореењенија него што је то био случај у САД.⁴¹²

Без обзира на почетно неодобравање у Француској, након вишедеценијске борбе, тек је Устав Француске од 1848. године први пут признао право удруживања.⁴¹³ Ипак, и поред тога, развој права удруживања није био стреловит и до битних промена у Француској, а када је реч о овој области, долази тек на преласку у двадесети век. Прво је законом од 1884. године признато право професионалног удруживања у радничке синдикате, удружења послодаваца и мешовита удружења, али још увек није уведена општа слобода удруживања. Тек је 1901. године донет закон којим се гарантовала слобода удруживања, с тим што су постојала нека ограничења која су се тичала верских удружења.⁴¹⁴ У Француској је универзално бирачко право било установљено 1848. године, дакле кад и слобода удруживања. Но, до формирања политичких странака није дошло моментално, већ крајем деветнаестог века и та појава је повезана са ширењем политичког тржишта.⁴¹⁵ Опште бирачко право и слобода кандидовања дозволиле су улазак на политичко тржиште и то са извесним успехом, новим учесницима, који су долазили из различитих друштвених слојева.⁴¹⁶

⁴¹⁰ V. Koštunica, *op. cit.*, стр. 223.

⁴¹¹ A. de Tokvil, *op. cit.*, стр. 170.

⁴¹² T. Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja*, uporednoteorijska studija, Beograd, 2014, стр. 21.

⁴¹³ L. Duguit, (1923), *op. cit.*, стр. 282.

⁴¹⁴ V. Koštunica, *op. cit.*, стр. 222.

⁴¹⁵ Видети, Y. Poirneur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 59-61.

⁴¹⁶ M. Offerle, „Illegitimite et legitimisation du personnel politique ouvrier en France avant 1914”, *Annales ESC*, 4/1984, наведено према, Y. Poirneur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 61.

Видимо да је било немогуће искључити слободу удруживања и политичке странке, које су толико прирођене нарочито масовној представничкој демократији и на теоријском плану долази до стварања једне доктрине, која сматра да је демократија у складу са постојањем политичких странака и да у тој и таквој демократији оне заузимају значајно место. Оне се схватају као представници друштва у његовој комплексности и његовим разликама, док њихова конкуренција којом се отеловљује воља бирача постаје суштински елемент демократије, која се редефинише као плуралистичка.⁴¹⁷ Без обзира на отпоре који су постојали, то је била неминовност. Идеја да су политичке странке нужне за одвијање демократије, те неопходни фактори политичког процеса и уставног поретка⁴¹⁸ се пробијала споро, али сигурно. Разлог недвосмисленог прихватања политичких странака је био практичне природе. Без обзира на страх и на теоријске ставове, њихово увођење и признање су били нужни. Навели смо да механизам представничке демократије услед ширења права гласа не би могао да функционише без њих. Још је недуго након Француске револуције један од најпознатијих уставноправних мислилаца Бенжамен Констан тврдио да је нереално надати се да је могуће искључити фракције (политичке странке М.С) из политичког живота. Додао је да се може само радити на томе да оне буду што мање опасне.⁴¹⁹

Бенжамен Констан је проицљиво запазио две ствари. Прва, нужност увођења политичких странака у уставни и политички живот. Друга, опасност коју политичке странке носе по парламентарну демократију, уколико се не успоставе делотворни механизми да се то спречи. Констан је био у праву за обе ствари. Политичке странке су постале реалност, али су повратно утицале и на представничку демократију. Оваквом проицљивом опису који погађа суштину проблема се нема шта додати. Свакако да су људи друштвена бића, која живе у заједници са другим људима. Историјски развој је показао да само странчарство није укоренењено у људској природи. У људској природи постоји „клица“ за развој

⁴¹⁷ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 65-66.

⁴¹⁸ P. Badura, „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern“, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Н-Р. Schneider, W. Zeh, Walter de Gruyter (Hg.), Berlin, New York, 1989, стр. 495.

⁴¹⁹ B. Constan, *Principes de Politique*, Ch, VII, Paris, 1957, стр. 1158, наведено према, G. Sartori, (2005), *op. cit.*, стр. 11, фн. 43.

странчарства, а то је потреба да човек живи у заједници. Само странчарство је постало потребно током фазе друштвеног развоја и оно је неопходно у једном периоду људске историје. Постављало се само питање када ће уставотворци и законодавци препознати важност ове материје и приступити њеном нормирању, као и на који начин ће то учинити.

5. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Настанак политичких странака и њихова важност за функционисање представничких система, бар у почетку, нису представљали уставотворцима довољан разлог да оне постану уставна материја. Уставотворци су неко време упорно „прећуткивали праве моторе политичког живота.”⁴²⁰ Према Трипелу, однос државе према политичким странкама се заснивао на четири одвојене фазе: затирања, игнорисања, регулисања законима и на крају уставног регулисања.⁴²¹ 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. 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.⁴²²

На овом месту можемо да застанемо и да упитамо шта је разлог првобитног затирања и 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. Видели смо, да је једно од кључних учења 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”

⁴²⁰ G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11 ed., Paris, 1965, стр. 66.

⁴²¹ Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 2. izd., Manzsche Verlag, wien 1930, стр. 8, наведено према, М. Strmecki, „Pravni problem regulacije področja političnih strank pri nas in v EU“, *Uprava*, god., I, 2/2003, стр. 43.

⁴²² М. Јовичић, *Устав и уставност, О уставу*, изабрани списи, књига 3, Београд, 2006, стр. 167.

тадашњих уставотвораца, можда бисмо могли да схватимо у каквом су времену они деловали и колико им је било тешко да регулишу политичке странке.

Управо је тренутак њиховог деловања одредио и његове границе. Делује да је у тим деценијама било важно сачинити устав у коме ће бити садржана класична *materia constitutionis*. Организација власти и материја људских права и слобода су окупирале уставотворце тога доба. Такође, требало би да на уму имамо још једну чињеницу. 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 цензитарном режиму, односно у режиму ограниченог бирачког права да у потпуности схвате какве ће промене тек да уследе. 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.⁴²³ У теорији постоји и схватање које истиче да су парламенти функционисали нормално док су у њима претежно биле класе које оличавају образовање и богатство, односно хонорати. У време када су чисте класне партије почеле задобијати моћ, а нарочито пролетерске, почело је и са мењањем ситуације у парламенту. Томе је исто допринело и бирократизовање партија, које је имало специфичан плебисцитарни карактер и које је посланика претварало од „господара“ бирача у слугу вођа партијске машине.⁴²⁴ У суштини, критичан приступ према 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

⁴²³ Видети, F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 35;

⁴²⁴ М. Вебер, (1976а), *op. cit.*, стр. 238.

базиране на индивидуалном представнику.⁴²⁵ На пример, у време Вајмарске републике није само позитивно право било против политичких странака, већ и многи теоретичари.⁴²⁶

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. Но, ни то није текло униформно. Временски гледано, ту имамо два „камена међаша“. Сумарно гледано, удружења, а нарочито политичке странке деловале су у потпуном уставном вакууму све до Првог светског рата.⁴²⁷ Коначно, све је почело са Уставом Уругваја од 1917. године када је коначно први пут уставноправно регулисана материја политичких странака.⁴²⁸ Постепено, а нарочито након Другог светског рата, упоредноправно ситуација се значајно мења⁴²⁹ и политичке странке све више бивају институционализоване зато што врше важну уставно-политичку функцију, која им се на тај начин признаје.⁴³⁰ Другим речима, оне након Другог светског рата постају предмет нарочите пажње политикологије, као и науке уставног права.⁴³¹

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

⁴²⁵ W.C. Müller, „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work”, *European Journal of Political Research*, 37/2000, стр. 309.

⁴²⁶ G. Leibholz, „Parteienstaat und Repräsentative Demokratie“, *Deutsches Verwaltungsblatt, Vereinigt mit „Deutsche Verwaltung“*, Heft 1, 1. Januar 1951, стр. 2.

⁴²⁷ T. Marinković, (2014), *op. cit.*, стр. 20.

⁴²⁸ Rene Marcic, „Sentenzen zur Parteienfinanzierung“, *Österreichische Monatshefte*, 1967., стр. 24, наведено према, M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 43.

⁴²⁹ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 2.

⁴³⁰ 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.

⁴³¹ Z. Radović, „Granice slobode političkog delovanja“, *Strani pravni život*, 3/1993, стр. 22.

међу њима је најважнија некадашњи СССР, који је овај приступ установио Уставом од 1936. године.⁴³²

Трећи приступ је карактеристичан за земље које су своје нове уставе донеле након завршетка Другог светског рата. 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.⁴³³ 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.⁴³⁴

Овде би ваљало да се примете две ствари. Када је реч о приступу регулисања у првој групи земаља узроке таквог поступања уставотвораца смо покушали да објаснимо. Једноставно, ти су уставни сачињавани у временима када питање регулисања политичких странака није било уопште или од примарног значаја за уставотворца. Што се тиче друге групе земаља, овакво регулисање материје политичких странака је било и очекивано у одсуству политичког плурализма. Такви политички системи нису познавали и подржавали политички плурализам и уставни су отеловили логичну последицу тих схватања. Оно што је овде интересантно приметити је да нам се, могуће је, указао одговор на питање о ширини регулисања ове материје. Наведена реченица о начину на који су ово питање решиле земље из треће групе нам пружа и одговор. Делује да је сасвим довољно уредити њихов положај у систему и одредити њихов значај и смисао

⁴³² Видети, О. Вучић, *О заштити права*, Београд, 2010, стр. 80-85.

⁴³³ Видети, О. Вучић, *op. cit.*, стр. 81-85.

⁴³⁴ 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 28.05.2016, стр. 10-11.

постојања и деловања.⁴³⁵ Тиме се долази до нове нормативне стварности, а када је реч о овој материји.⁴³⁶

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.⁴³⁷ Прецизније, када је о важећим уставима реч, 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 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.⁴³⁸

Упоредноправно гледано, узорит пример конституционализације политичких странака је Основни закон Немачке од 1949. године. Према њему политичке странке учествују у обликовању политичке воље народа и могу да се слободно оснивају. Њихова унутрашња организација мора да буде у складу са демократским принципима.⁴³⁹ У Италији је уставотворац предвидео да сви грађани имају право да се удружују у политичке странке како би доприносили, демократским методама, утврђивању националне политике.⁴⁴⁰ У тој земљи, политичке странке нису одређене једноставно као уставна категорија, него су дефинисане као главни субјекат формирања политичке воље државе.⁴⁴¹ У суседној Француској су политичке странке постале уставна категорија тек у петом

⁴³⁵О. Вучић, *op. cit.*, стр. 81;

⁴³⁶ У нормативном смислу стварањем норми које се односе на политичке странке „ствара се посебно подподручје нормативног подручја људске суверености која је тиме средишњи структурни елемент демократског начела. Правне норме које се тичу политичких странака имају за предмет њихову правну заштиту као правних формација и заштиту њихове политичке способности.“, М. Стрмеки, *op. cit.*, стр. 37.

⁴³⁷ Д. Симовић, В. Петров, *op. cit.*, стр. 163.

⁴³⁸ Видети, Д. Симовић, В. Петров, *op. cit.*, стр. 163-164.

⁴³⁹ Д. Симовић, В. Петров, *op. cit.*, стр. 160.

⁴⁴⁰ Члан 49. Устава Италије.

⁴⁴¹ Практично, грађани се преко њих политички субјективизују, а демос се сужава на страначки организовано грађанство. Тврди се да таква формулација упозорава на начелно неповерење према држави, јер је држава сведена на инструмент заједничке воље посебних политичких формација. Д. Лаловић, *op. cit.*, стр. 23.

покушају, уколико погледамо раздобље између 1793. и 1958. године.⁴⁴² У Француској се политичким странкама уставом додељује и улога коју оне несумњиво имају током изборног процеса. Делује да је у складу са традицијом те земље, француски уставотворац опрезнији и подозривији према политичким странкама него, на пример, италијански.⁴⁴³

У сваком случају, видели смо да 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.⁴⁴⁴ 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.⁴⁴⁵ 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

⁴⁴²D. Lalović, *op. cit.*, стр. 25, фн. 4.

⁴⁴³ Устав Пете Републике већ у члану 4. регулише материју политичких странака. Предвиђа се да би политичке партије и групе требало да допринесу вршењу бирачког права. Формирају се слободно и своје активности врше слободно и морају да поштују принципе националне суверености и демократије. Дакле, француски уставотворац је имао другачији приступ од италијанског пандана. Тачно је да је италијански уставотворац практично дао „монополистички“ положај политичким странкама и да је грађане поделио на оне који удруживањем у политичке странке доприносе утврђивању националне политике и на оне који то не чине. Француски уставотворац је поступио другачије. У Француској се предвиђа да политичке странке морају да поштују принципе националне суверености и демократије. Дакле, у Француској се не дозвољава отуђење националне суверености, а у корист политичких странака. У овој земљи се сувереност нације исказује само кроз апсолутну сувереност парламента са основном тезом да су представници народа, односно посланици сам народ, те да они својим слободним мандатом обликују његову политичку вољу и исказују његов политички субјективитет. Суверену позицију парламента у исказивању политичке воље грађана није довела у питање ни нужност признања да су политичке странке незаобилазан фактор изборног процеса. D. Lalović, *op. cit.*, стр. 25-26.

⁴⁴⁴ W.C. Müller, (2000), *op. cit.*, стр. 316.

⁴⁴⁵ M. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

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. Делује нам као нужност да се утврди њихова правна природа, а како би се исправно одредио правни положај посланика. 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? 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.

6. ПРАВНА ПРИРОДА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Историја савремене масовне демократске државе је показала да су политичке странке најбоље средство за повезивање државе и владајућих друштвених снага.⁴⁴⁶ Јасно је и да грађани кроз странке не могу непосредно да владају, али оне, ипак, организују масу активних грађана и чине их способним за акцију. Политичке странке предлажу бирачима одређени програм, а када власт и освоје оне предложени програм и спроводе.⁴⁴⁷ 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.⁴⁴⁸ 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

⁴⁴⁶ Р. Лукић, *op. cit.*, 1966, стр. 186.

⁴⁴⁷ С. Müller, *op. cit.*, стр. 45.

⁴⁴⁸ М. Вебер, (1976а), *op. cit.*, стр. 236.

политичке странке у данашње време морају да се схватају у смислу њихове привремене везе са друштвом и њихове трајне везе са државом.⁴⁴⁹

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 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.⁴⁵⁰ 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.⁴⁵¹

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

⁴⁴⁹ I. van Biezen, P. Kopecky, „The State and the Parties, Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies“, *Party Politics*, vol. 13 2/2007, стр. 237.

⁴⁵⁰ I. Pađen, „Političke странке kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu“, *Politička misao*, vol. XXXIX, 2/2002, стр. 138.

⁴⁵¹ I. van Biezen, „Political Parties as Public Utilities“, *Party Politics*, vol. 10, 6/2004, стр. 702.

одређених јавноправних функција услед развоја представничких демократија.⁴⁵² Друго је мишљење, које политичке странке и поред њихових извесних специфичности поима и даље као класична удружења приватног права.

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.⁴⁵³ 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.⁴⁵⁴ 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.⁴⁵⁵ 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.⁴⁵⁶

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

⁴⁵² J. I. Navarro Méndez, „Partidos políticos y tribunal constitucional“, *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, 17/2000, стр. 161-162.

⁴⁵³ P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, 7. izdanje, Editioni Zambini, Napoli, 1965, стр. 764, наведено према М. Стреки, *op. cit.*, стр. 38.

⁴⁵⁴ Н.-П.Шнеидер, „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. Раден, *op. cit.*, стр. 139.

⁴⁵⁵ I. Раден, *op. cit.*, стр. 139.

⁴⁵⁶ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 252.

друштва.⁴⁵⁷ Према 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.⁴⁵⁸ Већина немачке доктрине је на Херинговом становишту.⁴⁵⁹ Слично је тврдио и Мојзије Острогорски када је писао да су „партије, велике партије биле тако инкорпорисане у државу, што је било од сумњиве користи по општу ствар и насупрот основним принципима, који регулишу односе између државе и њених грађана. 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.“⁴⁶⁰

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 невезано може да чини оно што јој сопствени интереси налажу. Једну такву организацију уградити у државни организам значило би уопште негирати државну мисао.“⁴⁶¹ Политичке странке као слободне друштвене групе, уједињене одређеним смером и правцем ради заједничког политичког рада поима и Блунчли.⁴⁶²

Изгледа да управо њихове функције у савременим представничким системима понекад вешто „прикривају“ суштину. Без обзира на њихову важност

⁴⁵⁷ М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 44.

⁴⁵⁸ 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.

⁴⁵⁹ М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 44.

⁴⁶⁰ М. Острогорски, *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања, стр. 136.

⁴⁶¹ 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.

⁴⁶² Ј. Блунчли, *Карактер и дух политичких партија*, Београд, 1880, стр. 8, наведено према Д. Јанковић, (1997), *op. cit.*, стр. 18-19.

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.⁴⁶³ 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.⁴⁶⁴

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.⁴⁶⁵ 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.⁴⁶⁶ 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 странака. Треће, дешава се да у оквиру њега и страначке присталице пружају отпор.⁴⁶⁷

Најбитније за правилно схватање посланичког мандата је да је јасно да политичке странке нису државни органи. Наравно, уколико се не ради о

⁴⁶³ 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.

⁴⁶⁴ 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.

⁴⁶⁵ M. Diverže, *op. cit.*, стр. 90.

⁴⁶⁶ P. Лукић, *op. cit.*, стр. 23, 190.

⁴⁶⁷ Видети, P. Лукић, *op. cit.*, стр. 195-196.

страначкој, једнопартијској држави,⁴⁶⁸ 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.

⁴⁶⁸ С. Ђорђевић, (2010), *op. cit.*, стр. 38.

V ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ КАО ОКВИР ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА

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 насупрот 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.⁴⁶⁹

Чини нам се да нам 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 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.⁴⁷⁰ 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

⁴⁶⁹ Видети, М. Kasarović, *op. cit.*, стр. 86; И. Пејић, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000, стр. 26.

⁴⁷⁰ D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Pravni fakultet Niš, Centar za publikacije, Niš, 1999, стр. 182.

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.⁴⁷¹ 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.⁴⁷² У нашој литератури се може пронаћи становиште према којем су парламентарне групе, заправо, „главна уставом потврђена репрезентација, преко које легитимно политичке странке учествују у вршењу државне власти.”⁴⁷³ 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.

У сваком случају, 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 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.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ *Staat und Politik*, изд. Е. Fraenkel, К.Д. Bracher, Frankfurt am Main, Hamburg, 1971, стр. 97, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 85, фн. 211.

⁴⁷² К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 22.

⁴⁷³ И. Пејић, (2001а), *op. cit.*, стр. 490.

⁴⁷⁴ J. Cano Bueso, „Grupos parlamentarios y representación política“, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001, стр. 65.

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.⁴⁷⁵ 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.⁴⁷⁶ 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.“⁴⁷⁷

Политичке странке уносе ред у изванпарламентарни политички живот, убацујући га у предвидљивије токове, „сакупљајући“ расуто општу вољу. Такав је и посао 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 демократијама. То би без њиховог делања у савременим плуралистичким друштвима са испреплетаним интересима различитих друштвених група, било немогуће. Уколико бисмо морали да се определимо 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.⁴⁷⁸ Благодаречи томе, политичка веза између политичке странке и парламентарне

⁴⁷⁵ К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 1.

⁴⁷⁶ Видети, М. Kasarović, *op. cit.*, стр. 86.

⁴⁷⁷ М.-R. Kheitmi, *Les partis politiques et le droit positif francais*, LGDJ, 1964, стр. 258, наведено према, Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 137, фн. 2.

⁴⁷⁸ Видети, М. Kasarović, *op. cit.*, стр. 86.

групе је неспорна, те су парламентарна група, односно њено вођство, постали преносник воље политичке странке у парламенту.⁴⁷⁹

Јасно је да постоји одређена веза између политичких странака и парламентарних група. Конкретно, када је реч о односима између политичких странака и њихових парламентарних фракција, они нису једнозначни у свим демократским системима. Упоредно гледано, можемо да разликујемо пет типова ових односа. Први, који карактерише превласт парламентарне групе над странком и који је карактеристичан за Велику Британију. Други, који карактерише обрнут процес у односу на први, то јест превласт странке над парламентарном групом. Трећи, чије је обележје интегративна структура страначко-фракцијских односа и који се примењује у Немачкој. Четврти, који карактерише аутономија парламентарних група у односу на страначку структуру и који је карактеристичан за САД. На крају, пети, који се примењује у Јапану и карактерише га превласт унутарстраначких фракција.⁴⁸⁰

Закључићемо да је у теорији 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. У овом раду ћемо се држати пре свега њиховог утицаја на правни положај посланика. Питање фактичког утицаја на деловање посланика ћемо препустити, пре свега, политиколошким истраживањима. Како бисмо успели у нашем науку, неопходно је прво приказати њихов историјски развитак, а касније и видети каква је њихова правна природа, те како се њихово деловање уклапа са правном природом посланичког мандата.

2. ПРИКАЗ ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА

Појава организовања људи са истим или сличним политичким оријентацијама није непозната у људској историји, без обзира на њено правно регулисање. Тако, на пример, за време револуционарног периода у Француској су се посланици у скупштини спонтано груписали према свом политичком

⁴⁷⁹ S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milano 1974, стр. 156-158, наведено према F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 43, фн. 77.

⁴⁸⁰ Видети, М. Касаповић, *op. cit.*, стр. 87; Постоје и другачија схватања. На пример, Морис Диверже утврђује три могућа односа., М. Ramirez, *op. cit.*, стр. 13; И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 84-88.

опредељењу. Жирондинци су седели десно од председника, монтањари лево, а умерене струје у средини. Разуме се, овакав распоред седења је био противан прокламованој идеји о постојању јединствене нације и слободном посланичком мандату, према којој посланик представља све грађане. Због тога су у деветнаестом веку, те на почетку Треће Републике посланици били распоређивани по абecedном реду. Вероватно је тако чињено управо да би се избегло било какво нарушавање идеала о јединственом парламенту, представничком телу јединствене нације. Такво решење није било дугог века, јер када су посланици левице ушли у парламент на почетку двадесетог века, поново је извршена промена начина седења у парламенту, а имајући у виду посебне политичке групације. Јасно је да су реалност политичког живота и постојање посебности у парламенту превладали схватања о непостојању друштвених подела.⁴⁸¹ Једноставно, подела парламента на различите политичке групације се морала уважити.

Другим речима, без обзира на теоријске поставке настале током Француске револуције и на непризнавање постојања посебних групација у оквиру правно недељиве нације, живот је ишао другим путем. Практично, без било каквих правила посланици су се груписали у оквиру парламента, вероватно осећајући да ће на тај начин моћи боље да обављају своју функцију. Може се казати да је њихова присутност и важност за функционисање парламентарних домова питање њиховог правног регулисања, заправо учинила само питањем времена. Логично следио је следећи корак, а то је правно регулисање оваквог груписања, што је све водило до постепеног признавања правног положаја парламентарних група.

Конкретно, парламентарне групе су се у Француској фактички појављивале и нестајале, а у зависности од конкретног политичког режима и то све до Треће Републике. На крају, поред свих теоријских поставки, оне бивају признате и у овој земљи долази до њиховог регулисања скупштинским пословницима од 1914. и 1921. године.⁴⁸² Разуме се, не мења суштину тврдња која се може пронаћи у литератури, а према којој се њиховом регулисању приступило неколико година раније и то пословником од 1910. године.⁴⁸³ Занимљиво је и да у Француској, чак

⁴⁸¹ J-P. Davin, „Les groupes parlementaires“, *Pouvoirs*, 34/1985, стр. 23.

⁴⁸² A. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 24-25.

⁴⁸³ M. Ramirez, *op. cit.*, стр. 7; J. Waline, „Les groupes parlementaires en France“, *Revue du Droit Publique et de la Science Politique*, november-december 6/1960, наведено према J-L.Thiebault, B.

и када је дошло до правног регулисања парламентарних група, то није учињено експлицитном одредбом, већ су пословници парламентарних домова садржали одредбе које се односе на састав парламентарних одбора, па је њихов састав одражавао поделу парламента на парламентарне групе.⁴⁸⁴ Овде можемо да повучемо и паралелу између регулисања политичких странака и парламентарних група у Француској. Практично, чак и када је њихово регулисање постало нужност, Французи су то учинили скромно, опрезно, са извесном скепсом према њима, као што су то чинили и према политичким странкама.

Са друге стране, у суседној Италији је настајање парламентарних група уско повезано са пропорционалним изборним системом, који се уводи 1919. године.⁴⁸⁵ Но, и ту постоји несагласје у литератури, те се може пронаћи податак да се ради о 1920. години,⁴⁸⁶ што, разуме се, као и у случају Француске не мења суштину. У Шпанији, за разлику од Француске и Италије, оне се признају знатно раније, те се парламентарне групе први пут помињу у пословнику од 1838. године.⁴⁸⁷ У Великој Британији је занимљивост то што тамошњи систем не познаје парламентарне групе у наведеном, формалном смислу. Ипак, то не значи да оне у овој земљи не постоје и да нису признате. Напротив, оне се називају парламентарним странкама, те услед тога имамо владу и опозицију њеног величанства.⁴⁸⁸

У делу немачке правне теорије се везује настанак организованог политичког груписања за тип изборног система, те се тврди да је оно везано за пропорционални изборни систем.⁴⁸⁹ Овакво размишљање не делује прихватљиво и чини нам се потпуно исправно размишљање професора Стојановића који тврди да се превише инсистира на разлици између већинског и пропорционалног

Dolez, „Parliamentary parties in the French Fifth Republic“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000, стр. 57; Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 138.

⁴⁸⁴ J. Waline, „Les groupes parlementaires en France“, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, november-december 6/1960, наведено према J-L.Thiebault, B. Dolez, *op. cit.*, стр. 57.

⁴⁸⁵ A. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 26.

⁴⁸⁶ M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 8.

⁴⁸⁷ A. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 28.

⁴⁸⁸ Према једној студији Интерпарламентарне уније наводи се да је „овај систем је једноставан и бруталан, веома ефикасан, јер омогућава велику покретљивост, а сличан систем је и у земљама које су се развиле под британским утицајем, као што су то Аустралија, Нови Зеланд и Канада.“ A. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 27.

⁴⁸⁹ H. Borchert, „Die Fraktion“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102. Band, Heft 2, 1977, стр. 213, наведено према D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 182, фн. 5 и 6.

система, а да је разлика само у квантитету, не и у квалитету, пошто је доминација политичких партија очигледна у оба изборна система. Разуме се, она је у пропорционалном изборном систему формално правно израженија и јасно је само да пропорционални систем начелно води постојању већег броја парламентарних група.⁴⁹⁰ Ово је, чини нам се, тачно размишљање, јер сваки уставотворац и законодавац у складу са потребама и приликама једне земље установљава одређени изборни систем. У демократским друштвима са страначким плурализмом, без обзира на конкретан изборни систем, јасно је да је парламент политички рашчлањено тело. Питање је, а у зависности од конкретног изборног система на који начин и када ће се у парламенту ова расцепканост рефлектовати.

Занимљиво је да се примети да су парламентарне групе настајале спонтано у оквиру парламентарних домова пре појаве политичких странака. На неки начин, оне су биле и „претеча“, односно „заметак“ из којег су касније настале политичке странке.⁴⁹¹ Заправо су се у оквиру парламената развиле парламентарне групе, које су сачињавали посланици са истим мишљењем, а како би могли на целисходнији начин да предузимају заједничке акције. Овакво окупљање посланика на врху је управо и навело њихове изборне комитете изван парламента да се уједине, те су тако створене и прве политичке странке.⁴⁹² У сваком случају, развој представничке демократије ка страначкој демократији се у многим земљама у првој половини двадесетог века рефлектовао у формалном прихватању парламентарних група у парламентарним пословницима. Оне су без обзира на прихватање принципа слободног посланичког мандата, формално прихваћене као актер у парламентарном процесу.⁴⁹³ Дакле, историјски гледано, парламентарне групе су биле „семе“ које је довело до бржег оснивања и „ступања на велику сцену представничких система“ политичких странака. Интересантно је и да касније долази до занимљивог обрта. Конституционализацијом политичких странака, уставотворци увиђају да је неопходно и да парламентарне групе постану

⁴⁹⁰ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 184.

⁴⁹¹ Видети, А. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 24.

⁴⁹² М. Diverže, *op. cit.*, стр. 90.

⁴⁹³ К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 7.

уставна материја и, уопштено гледано, оне се у уставима појављују паралелно са конституционализацијом политичких странака.⁴⁹⁴

Делује као да су политичке странке „узвратиле услугу“ парламентарним групама, јер су настајање политичких странака и парламентарних група, односно узроци њиховог настанка веома слични. Поред тога, овде можемо да увидимо још једну сличност између парламентарних група и политичких странака. Било да су правно регулисане или не, оне су нужне и постојале су и постоје, јер су данашњи представнички режими пре свега колективистички и без њих не би ни могли да функционишу. Имајући то у виду, закључићемо, да питање њиховог правног регулисања и није најважније у овој материји. Свакако, оно може да буде корисно, али истовремено делује да неопходност њиховог постојања утиче на то да оне постоје и функционишу некада и без формалног признавања њиховог положаја. Другим речима, оне ће постојати и функционисати без било какве норме. Правна норма није услов њиховог настанка. Правна норма у овом случају би само признала друштвену стварност, а никако је не би креирала.

3. ПРАВНА ПРИРОДА ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА

Посланици своја индивидуална права и дужности у данашње 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.⁴⁹⁵

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

⁴⁹⁴ М. Ramírez, *op. cit.*, стр. 7, 13.

⁴⁹⁵ 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.

групи нераскидиво везано са чланством у политичкој странци. Стога, би репрезентативна функција парламентарне групе требало да буде полазна тачка за одређивање њене правне природе.⁴⁹⁶ 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.”⁴⁹⁷ 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.⁴⁹⁸ У ову групу спадају и становишта која у парламентарним групама истовремено виде и интерни орган парламента, али и парламентарну еманаацију политичких странака.⁴⁹⁹ 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 посланика.⁵⁰⁰ Четврто становиште парламентарне групе посматра као удружења приватног права са одређеним јавним овлашћењима, са којима оне делују у јавноправној

⁴⁹⁶ 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*.

⁴⁹⁷ 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*.

⁴⁹⁸ Y. Poirneur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 143.

⁴⁹⁹ Видети, M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 22.

⁵⁰⁰ Видети, A. 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.

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.⁵⁰¹

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.⁵⁰² 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.⁵⁰³

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 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

⁵⁰¹ В. Петров, (2012а), *op. cit.*, стр. 46.

⁵⁰² 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*.

⁵⁰³ G. U. Rescigno, „Gruppi Parlamentari“, *Enciclopedia del Diritto*, XIX/1970, стр. 795, наведено према А. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 59, фн. 102.

формални смисао не можемо да кажемо да су акти групе истовремено и акти парламента.⁵⁰⁴ 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.⁵⁰⁵

Друго размишљање иде за тим да поима парламентарне групе као органе политичких странака, односно оно их посматра као обичан орган у страначкој хијерархијској структури.⁵⁰⁶ Јасно је да овакво резоновање 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.⁵⁰⁷ 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.⁵⁰⁸ Практично, парламентарна група више не ствара меродавне програме, нити више месни хонорати држе у својим рукама истицање кандидата. Уместо тога, 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“.⁵⁰⁹

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,⁵¹⁰ 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.⁵¹¹ 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,

⁵⁰⁴ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 338-339.

⁵⁰⁵ Видети, A. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 58-59.

⁵⁰⁶ Wildenmann, *Partei und Fraktion*, Meisenheim am Glan 1954, стр. 154 и даље, наведено према, M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 23, фн. 20.

⁵⁰⁷ Видети, A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 340-341.

⁵⁰⁸ C. 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.

⁵⁰⁹ М. Вебер, (1976), *op. cit.*, стр. 462.

⁵¹⁰ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 143.

⁵¹¹ P. García-Escudero Márquez, *op. cit.*, стр. 207.

парламентарним групама не додељују карактер страначког органа. На пример, у организационим схемама политичких странака парламентарне групе се уопште не спомињу.⁵¹² Битно је и да се нагласи да се у упоредном праву не предвиђа да се група распушта уколико дође до распуштања релевантне политичке странке,⁵¹³ што значи да парламентарне групе, дакако, нису само појавна форма странака у парламенту.⁵¹⁴ Наравно, за нашу тему је посебно 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),⁵¹⁵ пошто се забрана императивног мандата не сме сматрати као празно правно правило, односно као *nuda ius* у оквиру савремених представничких демократија.⁵¹⁶

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.⁵¹⁷ 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.⁵¹⁸ Правно гледано, парламентарне групе и политичке странке немају исто поље деловања. Без обзира на то, свакако не би требало да се занемари политичка веза

⁵¹² Видети, D. Stojanović, *op.cit.*, стр. 185.

⁵¹³ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 365.

⁵¹⁴ P. Badura, *op. cit.*, стр. 505.

⁵¹⁵ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 349.

⁵¹⁶ S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milan 1963, стр. 163 и даље, наведено према A. L. Sanz Perez, *op. cit.*, стр. 343, фн. 34.

⁵¹⁷ Видети, A. Torres del Moral (1981), *op. cit.*, стр. 59-60.

⁵¹⁸ M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 13.

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.⁵¹⁹

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, видели смо да ови односи нису тако једнозначни. У неким земљама, као што је то САД,⁵²⁰ парламентарне групе не трпе толико јак утицај политичких странака и политичке странке 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 и том проблематиком се баве, пре свега, политиколошка истраживања. 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.

На овом месту би ваљало да застанемо и да приметимо 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

⁵¹⁹А. 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*.

⁵²⁰ 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.

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.⁵²¹

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. Видели смо да ће негде 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. 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.⁵²²

⁵²¹ 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, И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 84.

⁵²² А. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 61.

Немачки аутор Моке пише да су парламентарне групе удружења која су зарад своје сврхе коју имају у оквиру јавног права преузета из домена приватног права. Оне су подвргнуте у једном делу приватним нормама, док су у другом подвргнуте нормама јавног права. Њихова јавноправна улога је последица њихове улоге у оквиру парламента, односно у њиховој улози у формирању политичке воље народа и функције припремања делиберативне функције парламента, тако да су оне удружења уставног права.⁵²³ Са друге стране, управо аутономија коју групе поседују и у односу на дом којем припадају и у односу на политичке странке, говори о њиховом карактеру удружења.⁵²⁴

Парламентарне групе се у делу теорије сматрају и удружењима приватног права са инвеституром на јавним функцијама. Према овом схватању, оне су пре свега политичка удружења, која су повезана са политичким странкама и која 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.⁵²⁵ 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.⁵²⁶

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“.⁵²⁷

⁵²³ Наведено према, А. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 60.

⁵²⁴ А. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 359.

⁵²⁵ Видети, А. Torres del Moral, (1981), *op. cit.*, стр. 65.

⁵²⁶ А. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, стр. 358.

⁵²⁷ 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.

Парламентарне групе, као и посланички мандат осликавају стање савремених представничких демократија, а то се пре свега огледа у представничкој демократији, коју карактерише плурализам интереса, који се осликава на парламент. Ирена Пејић закључује да „парламентарна група није уставом одређена као самостални 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.“⁵²⁸

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.“⁵²⁹

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

⁵²⁸ 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, H. 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., И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 121.

⁵²⁹ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 120.

одлука и самим тим и рад парламената.⁵³⁰ 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 конзумирају 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.

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.

4. ДА ЛИ ЈЕ СА ПАРЛАМЕНТАРНИМ ГРУПАМА И ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА СЛОБОДАН МАНДАТ ПОСТАО ПРОШЛОСТ ?

4.1. Утицај политичких странака и парламентарних група на слободан посланички мандат⁵³¹

У политичком животу савремених држава све мање је битан однос између бирача и посланика, док практично једино однос између бирача и политичке странке има политичку важност.⁵³² 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 моћи и

⁵³⁰ P. Badura, *op. cit.*, стр. 504-505.

⁵³¹ О овој теми видети слично, М. Станић, „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат“, *Српска политичка мисао*, 4/2016.

⁵³² M. Sobolewski, *op. cit.*, стр. 98-99.

одлучивања.⁵³³ 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.⁵³⁴ 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.⁵³⁵ У вези са тим, Вебер је описујући стање у британском парламенту записао: „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”.⁵³⁶ 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.⁵³⁷ Овакви описи могу послужити да се прикажу односи и у оквиру парламената у другим земљама. У складу са тим, а не

⁵³³ З. Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Београд, 2008, стр. 71.

⁵³⁴ К. Heidar, R. Koole, „Approaches to the study of parliamentary party groups“, у зборнику: *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors* (приредили: Knut Heidar, Ruud Koole), Routledge, London, New York, 2000 стр. 9.

⁵³⁵ К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, 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 смели да се извлаче закључци да свака парламентарна група нужно има ригидну, хијерархизовану структуру са појавом политичких странака. К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 10.

⁵³⁶ Макс Вебер, (19766), *op. cit.*, стр. 466.

⁵³⁷ 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.

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.”⁵³⁸

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.⁵³⁹ Дакле, гледано упоредноправно, долази до нормативног „ширења“ овакве улоге политичких странака у политичком процесу.⁵⁴⁰

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,⁵⁴¹ 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

⁵³⁸ „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.

⁵³⁹ F. Saamaño Domínguez, *op. cit.*, стр. 129.

⁵⁴⁰ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 281.

⁵⁴¹ O. Beaud, „Ordre constitutionnel et ordre parlementaire”, *Droits*, 33/2001, стр. 95, наведено према, Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *op. cit.*, стр. 143-144, фн. 1.

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?⁵⁴² 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”.⁵⁴³ 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.⁵⁴⁴ Но, 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, *nuda ius*. 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.

⁵⁴² Вид., С. Müller, *op. cit.*, стр. 28-29.

⁵⁴³ Вид., С. Müller, *op. cit.*, стр. 29.

⁵⁴⁴ Н. Boll, *Partienstaat und freies Abgeordnetenmandat*, Diss. Masch., Kiel, 1952, стр. 33, наведено према С. Чиплић, *op. cit.*, стр. 262.

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.⁵⁴⁵ У 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.“⁵⁴⁶ 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.

⁵⁴⁵ J. A. Portero Molina, *op. cit.*, стр. 115.

⁵⁴⁶ Ц. Стјуарт Мил, *О представничкој влади*, Београд, 1876, стр. 196.

4.2. Јединствено одлучивање у парламенту и фракцијска дисциплина

Политички гледано, посланик постаје зависан од своје политичке странке, јер своје ставове изражава у затвореној и јединственој форми посланичке групе у оквиру парламента.⁵⁴⁷ 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 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.⁵⁴⁸

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,⁵⁴⁹ односно фракцијска дисциплина. Ваљало би и да напоменемо и 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.⁵⁵⁰ Под њом се подразумева прихватање групних ставова од стране посланика на основу казни једног или више лидера групе.⁵⁵¹ 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.⁵⁵²

⁵⁴⁷ И. Пејић, „Основне вредности у систему владавине права-на примеру народног представништва”, *Теме*, 4/2013, стр. 1576.

⁵⁴⁸ 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.

⁵⁴⁹ D. Prodanović, *op. cit.*, стр. 85, фн 210.

⁵⁵⁰ И. Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 40-41/2001, стр. 111.

⁵⁵¹ 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.

⁵⁵² L. Linek, P. Rakušanová, *op. cit.*, стр. 48-49; М. Пејковић, „Квантитативна анализа парламентарних група”, *Српска политичка мисао*, 2/2012, стр. 237.

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 положаја представника. У сваком случају, странка, у различитом степену, остаје савест и основ страначке дисциплине изабраних народних представника”.⁵⁵³ Сартори констатује да идеја страначке дисциплине, заправо и није популаран идеал, али и да влада не може да спроводи свој програм без ње.⁵⁵⁴ 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.⁵⁵⁵

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.⁵⁵⁶ Другим речима, са

⁵⁵³ Р. Марковић, (2011), *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., Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 249.

⁵⁵⁴ Ђ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd, 2003, стр. 215.

⁵⁵⁵ К. Janda, Т. Colman, *op. cit.*, стр. 617.

⁵⁵⁶ 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 инструктише 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.

фракцијском дисциплином, односно принудом не би требало да се претерује. Наиме, „фракцијском дисциплином се битно 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.“⁵⁵⁷

Свакако, 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.⁵⁵⁸ Поред фракцијске дисциплине, упорно кроз слободан мандат опстаје правна слобода посланика и она, свакако, није занемарљива у савременим представничким системима. У наше доба, потребно је да се тражи тумачење тих односа које ће помирити уставне норме о забрани императивног мандата са нормама које гарантују одговарајући положај политичким странкама.⁵⁵⁹ 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. Ону, као слободног представника грађана, као и ону, као изасланика конкретне политичке опције.

4.3. Разликовање фракцијске дисциплине и фракцијске кохезије и посланички мандат

Видели смо да се у оквиру парламентарне групе се захтева јединство, како би могла да испуњава своје функције. Међутим, најважније је да се оно не

⁵⁵⁷ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 202.

⁵⁵⁸ C. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 246.

⁵⁵⁹ F. F. Segado, „Partidos políticos: representacion parlamentaria e interdiccion del mandato imparativo“, *Pensamiento Constitucional*, 2/1995, стр. 48.

постигне само средствима за постизање дисциплине,⁵⁶⁰ 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.⁵⁶¹ Дакле, „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”.⁵⁶²

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 позицијом 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. Страначка кохезија је правило у парламентарним системима и она је пре свега резултат рационалне и функционалне одлуке чланова парламента.⁵⁶³

⁵⁶⁰С. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 241.

⁵⁶¹U. Sieberer, „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis”, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006, стр. 151.

⁵⁶²И. Пејић, (20016), *op. cit.*, стр. 114-115.

⁵⁶³ 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>, 29.06.2016, стр. 6.

Овакав приступ према којем се дисциплина и кохезија јасно разликују је широко прихваћен и у литератури.⁵⁶⁴ Навешћемо Хазана који примећује и вели да дисциплина почиње тамо где кохезија не успе, односно „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.⁵⁶⁵ 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.⁵⁶⁶ 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.⁵⁶⁷ Постоји још 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.⁵⁶⁸ Такође и Ђовани Сартори

⁵⁶⁴ С. 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., С. Nikolenyi, *op. cit.*, стр. 3-4.

⁵⁶⁵ R. Y. Hazan, „Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation“, *The Journal of Legislative Studies*, Taylor&Francis, бр. 4/2003, наведено према С. Nikolenyi, *op. cit.*, стр. 3.

⁵⁶⁶ L. Linek, P. Rakušanová, *op. cit.*, стр. 48-49; М. Пејковић, *op. cit.*, стр. 237.

⁵⁶⁷ E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, наведено према L. Linek, P. Rakušanová, *op. cit.*, стр. 48.

⁵⁶⁸ 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

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 које су такве.⁵⁶⁹

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 подудару 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.

4.4. Правне границе фракцијске дисциплине

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.⁵⁷⁰

дисциплину и кохезију. Вид., John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, 2009, стр. 126, 128.

⁵⁶⁹ Вид., Ђ. Sartori, (2003), *op. cit.*, стр. 215.

⁵⁷⁰ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 85.

Данас су за формирање „слободног“ уверења посланика оптимална форма постале посланичке групе. 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“.⁵⁷¹ 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 гаранције посланичке функције, јер би било посве нелогично да се јавна функција оставља на диспозицију било каквој групи.⁵⁷²

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

⁵⁷¹ 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, (2001б), *op. cit.*, стр. 112.

⁵⁷² Francisco Saamaño Domínguez Rodríguez, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1991, стр. 59, наведено према, С. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 244-245, фн. 45.

свега његову припадност некој конкретној политичкој странци.⁵⁷³ 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, што би све довело до нестабилности влада и слабљења опозиције. 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 у њеним оквирима. На правном поретку је вршење селекције 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 који политичкој странци ствара „невоље“. 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.⁵⁷⁴ 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.⁵⁷⁵

⁵⁷³ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 98-99.

⁵⁷⁴ 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.

⁵⁷⁵ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 90.

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 правне везе не сме да има било каквог утицаја на вршење и престанак посланичког мандата.

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.⁵⁷⁶ Сматра се да остајање изван парламентарне групе представља за посланика „маргиналну ситуацију”.⁵⁷⁷ 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”.⁵⁷⁸

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

⁵⁷⁶ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 91.

⁵⁷⁷ P. Avril, J. Gisquel, *Droit parlementaire*, Paris, 1988, стр. 70, наведено према, D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 187, фн. 19.

⁵⁷⁸ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 91.

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 мандата.⁵⁷⁹ 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.⁵⁸⁰

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?“⁵⁸¹ 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.⁵⁸²

Мере фракцијске и страначке принуде у одсуству кохезије, а ради подстицања фракцијске дисциплине могу да буду различите и односе се на скоро

⁵⁷⁹ D. Stojanović, *op.cit.*, стр. 206; Овакво резонавање 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 ослоња у парламентарном праву., *Ibidem*.

⁵⁸⁰ S.S. Schüttemeyer, *Parliamentary parties in the German Bundestag*, German issues 24, The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University, 2001, стр. 45.

⁵⁸¹ И. Пејић, (2000), *op. cit.*, стр. 91.

⁵⁸² D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 206.

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.⁵⁸³ Дозвољена су настојања унутар фракција да се постигне јединство током формирања њихове воље, јер су значајна за омогућавање рада парламента, али слободни мандат спречава да посланик 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.⁵⁸⁴

Овде је лепо постављена 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.⁵⁸⁵ 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.⁵⁸⁶ 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

⁵⁸³ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 201.

⁵⁸⁴ P. Badura, *op. cit.*, стр. 497.

⁵⁸⁵ A. Torres del Moral, „Réquiem por el mandato representativo“, *Revista de Derecho Político*, 81/2011, стр. 33.

⁵⁸⁶ H. Säcker, Abgeordnetenmandat und Fraktionswechsel, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 3, 3/1972, стр. 353.

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 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,⁵⁸⁷ о чему ћемо касније и више писати. Посланик може добровољно да се подвргне страначкој дисциплини у парламенту,⁵⁸⁸ али се мора радити о добровољном подвргавању, односно приликом тога не смеју постојати никакве мане воље.

4.5. Бланко оставка као посебно недозвољено средство за постизање фракцијске дисциплине

Са појавом политичких странака је „креирана“ још једна опасност по слободан посланички мандат. Њу су „индуковале“ управо политичке странке. Тако су, историјски гледано, у појединим периодима постојали напори политичких странака да се „политички императиван мандат“ учврсти и једном врстом правног односа. То се дешавало нарочито током деветнаестог века у Француској где су посланици након избора депоновали потписану оставку бирачима, односно локалним одборима политичких странака. Оваква пракса је кратко трајала и поред тога што су депоноване оставке изузетно ретко упућиване у парламент.⁵⁸⁹ У овом случају се ради о пракси која се назива „бланко оставкама“. Дакле, и након превладавања принципа слободног посланичког мандата у уставноправној стварности, политичке странке су се трудиле да што више за себе „вежу“ посланика. Адемар Есмен је у своје време указивао и на овакву праксу, која, дакле, није ишчезла и у нашим временима. Он је таква поступања политичких странака критиковао, образлажући да се на тај начин посланик ставља на дискрецију једном приватном телу, које и не мора имати исте

⁵⁸⁷ Видети, Z. Kedzia, A. Hauser, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Geneva, 2011, стр. 12.

⁵⁸⁸ P. de Vega, *op. cit.*, стр. 41.

⁵⁸⁹ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 696.

преференције као бирачко тело.⁵⁹⁰ Аргументација коју је он изнео важи, такође, и у садашњици.

Но, било је другачијих, мада изразито мањинских мишљења која у овом институту нису видела ништа негативно. Тако је Морштајн Маркс тврдио да се посланик у бланко формулару не обавезује на одрицање него га једино проглашава, односно одрицање би се састојало у писаној изјави воље која постаје пуноважна у тренутку када је добије онај који је овлашћен да је прими. Стога, вођство политичке странке би поступало као прост гласоноша чим су дате претпоставке за одговарајући поступак.⁵⁹¹ Наведено мишљење је изузетно ретко и судска пракса и теорија стоје на другачијим становиштима и резолутно одбацују овакво и слична становишта. У суштини, сви аутори имају сличне правне аргументе и они се сведе на схватање посланичке функције као вршења субјективног непреносивог права.⁵⁹²

У вези са тим се наводи да бланко оставка не може да има правно дејство, јер је противна забрани императивног мандата, а и кауза оваквог правног посла би била недозвољена. Уколико се она схвати као природна облигација, резултат је опет исти. Ниједна природна облигација не може да садржи обавезу која је противна правном поретку.⁵⁹³ То прецизно објашњава и Зоран Томић речима да „правни систем има достојан одговор на промет одређених апсолутно непрометљивих друштвених вредности, на трансакције које су демократски, цивилизацијски и етички беспоговорно нелегитимне, непорециво неприхватљиве. Посланички мандат није по својој природи и намени предмет који се може легално уновчити, није капитал који се да часно оплодити.“⁵⁹⁴ Исто тако указује Саво Манојловић да је "урођена грешка овог института да се њиме наводно слободно подноси оставка на мандат, који у тренутку подношења није ни 'у рукама' подносиоца оставке; и уз то се изјављује оставка, иако она не производи дејство одмах, чак најчешће никад"⁵⁹⁵

⁵⁹⁰ А. Esmein, *op. cit.*, стр. 274.

⁵⁹¹ Marx Morstein, „Rechtswirklichkeit und freies Mandat“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 50 1926, стр. 432, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 87.

⁵⁹² Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 87-89.

⁵⁹³ P. de Vega, *op. cit.*, стр. 43.

⁵⁹⁴ З. Р. Томић, *Уставно и сродно, Правна установишта 2003-2006*, Београд, 2006, стр. 40.

⁵⁹⁵ С. Манојловић, „Правна природа парламентарног мандата у Републици Србији“, *Правна ријеч* 31/2012, стр. 392.

Током јавне расправе у поступку пред Уставним судом Србије, као једно од питања са поставило правна природа бланко оставке. Критичари овог института су имали различита полазишта, али су сви они дошли до истог закључка о његовој недопуштености. Тако је Оливер Антић покушао да укаже на (не)пуноважност бланко оставке са аспекта грађанског, односно облигационог права, истичући да не постоји сагласност воља између уговорних страна јер је уговор везан за вољу само једне стране што је противно јавном поретку и добрим обичајима; уговор је такође фиктиван и симулован, и њиме се „штети јавној служби”.⁵⁹⁶

Са друге стране и Владан Петров је заступао тезу о неприхватљивости бланко оставке али као аргумент је истакао да „сам пренос власништва над мандатом” не спада у резон уставног и парламентарног као делова јавног права, већ грађанског права. Он је исправно резонувао када је казао да „средишње питање уставног права је питање суверености, а грађанског права је питање својине. То су две потпуно различите категорије. Њихово поистовећивање је недопустиво... Предмет мандата је 'вршење суверености', а мандатар је носилац суверености; то је народ, односно грађани”.⁵⁹⁷ У суштини ова се стајалишта заснивају на схватању да уставом загарантована слобода мандата не може да буде предмет споразумевања између посланика и политичких странака.⁵⁹⁸

Код тзв. бланко оставке, проблем се поставља и када је реч о питању слободног формирања воље посланика. Тако се каже и да „аутентичност воље мора бити последица слободе лица у чијој се свести она формира, а да би воља била правно релевантна, мора да произведе за своју последицу и оригиналну одлуку. Како је воља по својој природи, променљива категорија, фактор време мора увек бити адекватно присутан у процесу формирања воље, као потврда сагласности између воље и одлуке. Бланко оставка је резултат притиска моћне страначке машинерије на свест посланика, и у том политичком односу се, на интересантан начин, успоставља комуникација између ако и треба, с тим што се захтев требања сада одмах претаче на захтев морања, уз неопозиву санкцију.”⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, која је одржана дана 02.02.2010. године, наведено према, Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 43; С. Манојловић, *op. cit.*, стр. 392.

⁵⁹⁷ В. Петров, (2011б), *op. cit.*, стр. 87.

⁵⁹⁸ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 89.

⁵⁹⁹ С. Ђорђевић, (2010), *op. cit.*, стр. 37.

Такође, проблем је још већи, јер се „отвара још компликованији проблем слободе свих оних народних посланика, који су потписали бланко оставку. Наиме, губи се сигурност принципијелне вере у аутентичност њихове воље, када доносе одлуке, јер остаје непознато да ли они то чине аутономно или хетерономно, тј. да ли то чине из искреног убеђења или због страха да ће остати без посланичког мандата, а тиме и без свих оних пратећих привилегија.“⁶⁰⁰ Другим речима, „посланик који буде дао такву обавезу одриче се своје независности“.⁶⁰¹

Суштина проблема је што и поред несумњиво утемељених правних аргумената о недопустивости праксе бланко оставки, она, ипак, не припада искључиво историјским категоријама, већ се покушава њена широка примена и у наше време.⁶⁰² На пример, карактеристичан случај се збио 1996., односно 1997. године у Словачкој са мандатом посланика Франтишека Гаулиедера, којем је након напуштања парламентарне групе владајуће коалиције надлежни парламентарни одбор одузео парламентарни мандат. Посланик Гаулиедер се жалио Уставном суду Словачке, који је нашао да је одузимање мандата било противуставно. Ипак, и након такве одлуке Уставног суда парламентарни одбор је одбио да „врати“ мандат господину Гаулиедеру.⁶⁰³

Свакако, на нама је да закључимо да је у систему слободног посланичког мандата правно потпуно јасно да су бланко оставке недопустиве. Њима се управо нарушава неприкосновено „језгро“ слободног посланичког мандата, а то је императив одсуства деловања на вољу посланика правним средствима. Бланко оставка није противна принципима уставног права, већ и принципима грађанског права. Видимо да је она противна установљеним принципима две гране права. Укратко, она је противна целокупном јавном поретку демократских држава и представља недопуштено средство за постизање дисциплине у оквиру парламентарних група. Свакако посланик као и сви други носиоци јавне функције може да поднесе оставку. Међутим, оставка је лични чин носиоца функције, израз његове слободне воље, и ако се ствари тако поставе онда се види да је бланко

⁶⁰⁰ С. Ђорђевић, (2010), *op. cit.*, стр. 38.

⁶⁰¹ Ц. Брајс, *op. cit.*, стр. 35.

⁶⁰² Р. de Vega, *op. cit.*, стр. 42.

⁶⁰³ М. F. Goldman, *Slovakia since independence, A Struggle for Democracy*, Westport Connecticut, London, 1999, стр. 77.

оставка противна и самом институту оставке као израза личне слободе да се напусти вршење јавне функције.⁶⁰⁴

5. ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ И ФРАКЦИЈСКА ДИСЦИПЛИНА- ПРИКАЗ ПРАКСЕ У НЕКИМ ЗЕМЉАМА

5.1. Немачка

Парламентарне групе у Немачкој „доминирају“ парламентарним пословима у немачком Бундестагу до те мере да би посматрач могао да закључи да оне „управљају“ целокупним парламентарним процесом и то у сваком његовом аспекту.⁶⁰⁵ Оне, дакле, имају централну улогу у немачкој политици, те је Уве Тајзен назвао немачки политички систем „државом парламентарних група“.⁶⁰⁶ Детаљна правила о саставу парламентарних група, могу се пронаћи у страначким актима, најчешће у њиховим статутима. Правило је да парламентарна група у Немачкој има „пресликану“ страначку организацију.⁶⁰⁷ Члан 38. Основног закона установљава формалну једнакост свих чланова Бундестага у оквиру неопходних и контроверзних дебата у оквиру парламентарних група. Пошто се дође до одговарајуће одлуке у оквиру парламентарне групе од посланика се очекује да поштује одлуку већине и да следи страначку линију, иако формална независност сваког посланика пружа посланику једнак уставни статус и служи као важан

⁶⁰⁴ В. Петров, (2011a), *op. cit.*, стр. 766.

⁶⁰⁵ S.S. Schüttemeyer, „Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament“, G.W.Copeland, S.C.Patterson (eds.) *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1994, стр. 36, наведено према Т. Saalfeld, „Bureaucratisation, coordination, and competition: Parliamentary party groups in the German Bundestag“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, К. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000, стр. 23.

⁶⁰⁶ Према, К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 37; Њихова битна улога је практично правом призната на основу члана 21. Основног закона, на основу различитих федералних закона и парламентарног пословника. Пословник Бундестага је начинио парламентарне групе основним чиниоцем у оквиру овог дома. Практично оне врше главне функције у Бундестагу, као што су припремање одговарајућих аката у оквиру њихових радних група и њихово изгласавање. Генерално, рад Бундестага као својеврсног „радног парламента (Arbeitsparlament)“, који захтева висок ниво специјализације, координације и кохезије, што је једино могуће остварити преко парламентарних група. Већина тих процеса у оквиру Бундестага се не одвија у пленуму, већ „иза затворених врата“ у парламентарним групама, радним групама, парламентарним одборима и кокусима. То су места у оквиру којих посланици имају прилику да истакну своја мишљења и да утичу на политику своје парламентарне групе, пре него што се позиција парламентарне групе искристалише и дође до расправе и одлучивања у пленуму., *Ibidem*.

⁶⁰⁷ И. Пејић (2011), *op. cit.*, стр. 109.

коректив против свемоћних политичких странака.⁶⁰⁸ Са друге стране, чланом 21. Основног закона се институционализује политичка функција странака у демократском процесу стварања воље и ова институционализација представља признање и разјашњење њихове фактичке позиције. Опет, члан 38. Основног закона даје могућност посланику да се одупре страначким одлукама, чак и када су донете демократски.⁶⁰⁹

Нека од права која припадају посебно посланицима у Бундестагу и која не подлежу било каквим рестрикцијама парламентарног пословника, као што је право да се усмено постави питање су ограничена правилима самих посланичких група, као и правом која се у оквиру њих ствара.⁶¹⁰ Сузан Шутемајер пише да је чак и „основно право парламентарца на говор ограничено и одређено од стране фракција, пошто њихови представници у Савету старих одређују ток свих дебата, на тај начин што утврђују време и трајање говора.“ Она додаје „да поред свега тога тешко да остаје икакав простор за некакву спонтану парламентарну реакцију било којег члана Бундестага појединачно.“⁶¹¹

Када је реч о нарочито важним или контроверзним политичким питањима, извршни одбор парламентарне групе одлучује ко ће заступати становишта парламентарне групе у пленуму. Ти чланови су више-мање обавезни да истакну јаку позицију парламентарне групе у пленуму. Уколико се у оквиру парламентарне групе није постигла сагласност одабрани посланици ће истаћи мишљење већине чланова парламентарне групе. У случају да ти посланици желе да на неки начин током свог говора одступе од става парламентарне групе или њене већине, онда су дужни да о томе обавесте чланове парламентарне групе.

⁶⁰⁸ T. Saalfeld, *op. cit.*, стр. 25; Парламентарним групама се даје и посебно право пред Савезним уставним судом. Наиме, парламентарне групе имају право да поднесу уставну жалбу пред Уставним судом уколико сматрају да су федерална Влада или било који орган федералне државе повредили Устав конкретном приликом. Такође, посланици су практично спречени да предузимају законодавну иницијативу, уколико нису подржани од стране бар пет процената чланова Бундестага. Парламентарне групе имају и искључива права и када је реч о основним институтима парламентарне контроле: *Grosse Anfragen, Kleine Anfragen, Aktuelle Stunden*. Парламентарне групе именују посланике у парламентарне одборе и имају право да их опозову., T. Saalfeld, *op. cit.*, стр. 26.

⁶⁰⁹ D. Th. Tsatsos, *op. cit.*, стр. 254-256.

⁶¹⁰ K. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 27.

⁶¹¹ S. Schüttemeyer, Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament', G.W.Copeland, S.C.Patterson (eds.) *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1994, стр. 37, наведено према K. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 27; S.S. Schüttemeyer, *op. cit.*, стр. 43-44.

Оваква пракса се прећутно примењује у свим парламентарним групама. Када неки посланик жели да изрази неслагање са позицијом своје парламентарне групе, онда мора да изложи своје ставове пред члановима парламентарне групе или да их оправда пред извршним комитетом. Тада долази до калкулација да ли је питање довољно битно да се дозволи јавно изражавање неслагања. Разуме се, уколико се деси да посланик инсистира да говори током расправе у пленуму, њему ће се то и омогућити.⁶¹²

У немачком Бундестагу све парламентарне групе у оквиру њега су до сада испољавале висок степен гласачке кохезије, нарочито од 1969. године. Међутим, не би прерано требало да се извлаче закључци о постојању високог нивоа кохезије само због тога што је то резултат високог нивоа контроле и притиска од стране парламентарних група. Нека су истраживања показала да се већина посланика осећа да су представници својих партија.⁶¹³ Управо такви осећаји утичу на лакше постизање сагласности у оквиру парламентарне групе. Заправо, посланик учествује у раду групе и добровољно подржава ставове своје парламентарне групе.

То потврђује нашу тврдњу да висок ниво кохезије често у савременим представничким демократијама нема увек везе са постојањем фракцијске дисциплине. Избор је самих посланика да следе политику своје политичке странке. Они се слободно одлучују на тај корак, свесни да су у парламенту да би заступали одређени политички програм. Како то примећује Сузан Шутемајер да оно што је савршено рационална и независно донета одлука члана Бундестага, за доношење које одлуке није потребан никакав екстерни притисак на тог члана, погрешно се тумачи као неизбежно потчињавање и принуђена верност страначкој линији у парламенту. У немачким политичким странкама се верује да се не могу добити гласови бирача, уколико се дозволи нејединство, које бирачима указује неспособност и неодлучност. Кохезија је магична формула за парламентарне политичке странке у парламентарним системима власти, а посебно у Немачкој. Немачка политичка култура награђује политичко јединство и истовремено кажњава политичко нејединство.⁶¹⁴

⁶¹² S.S. Schüttemeyer, *op. cit.*, стр. 44.

⁶¹³ K. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 34-35.

⁶¹⁴ S.S. Schüttemeyer, *op. cit.*, стр. 6, 43-45.

Посланичка група није само оквир у коме се ограничава посланик, већ постаје и незаобилазна структура за његово развијање. Подела рада, организована кроз рад подгрупа у оквиру парламентарних група је важан сегмент за формирање посланика. То су места на којима посланик може да развије и покаже способности у посебним областима, да утиче на стварање предлога аката и да постане незамењив за парламентарну групу. Разуме се, политичке смернице су, ипак, одређене од стране вођства парламентарне групе, односно извршног одбора и оне, као и све друге одлуке вођства морају прво да буду припремљене тако да буду прихватљиве за већину чланова парламентарне групе.⁶¹⁵ Дакле, положај посланика у оквиру фракције се не може схватати искључиво као ограничавање његовог деловања. Припадност некој политичкој странци и њеној фракцији даје посланику и шансу за заједнички рад, којим може да оствари значајнији утицај него да делује сам.⁶¹⁶

5.2. Велика Британија

У Великој Британији странка доминира парламентом, а ништа мање парламент не доминира странком.⁶¹⁷ Парламентарна страначка организација је установљена у британском Дому комуна, много пре стварања модерних политичких странака. Организација је постала много сложенија током двадесетог века. Конкретни односи са посланицима зависе од тога која је политичка странка у питању. Висок ниво организације и кохезије свакако карактерише обе највеће странке, али се у последњих деценија опажа активност посланика којом се пружа мање пажње страначким активностима и показује се већи ниво независности посланика приликом гласања у парламенту.

Парламентарне групе се у Великој Британији називају парламентарним странкама. Свака парламентарна група се састоји од оних посланика који су уписани од стране партијског бича (посебно писмено које циркулише сваке недеље до сваког члана парламентарне групе). О томе ко ће примити то писмо или ко ће из њега бити избрисан суверено доноси одлуку свака политичка странка. Не

⁶¹⁵ S.S. Schüttemeyer, *op. cit.*, стр. 6, 46.

⁶¹⁶ P. Badura, *op. cit.*, стр. 505.

⁶¹⁷ A. Adonis, *Parlament danas*, Podgorica, 1996, стр. 46.

постоје парламентарна или статутарна правила којима се регулише питање формирања или чланства парламентарних група.⁶¹⁸

У Доњем дому, у пракси страначки дух доминира парламентарном процедуром.⁶¹⁹ Термин бич може да се односи на страначке функционере, изабране од стране групе да одржавају комуникацију између посланика и вођства политичке странке или на поменуто циркуларно писмо које шаље шеф бичева својој парламентарној групи. Оно садржи обавештења и најаве парламентарног посла или позив да се присуствује некој седници на сам дан гласања. Занимљиво је да, ако се ради о позиву да обавеза доласка на седницу може да буде подвучена са једном, две или три црте. Једна црта значи да је у питању обична седница и у том случају чланови групе могу да бирају да ли ће или неће да присуствују седници. Две црте значе обавезно присуство, осим уколико се два посланика из супротних тора не договоре и формирају пар (*pair*), те да обојица не дођу на седницу. Три црте значе су императивне у два смисла. Прво, у погледу присуства на седници. Друго, у погледу гласања у складу са страначким ставом.⁶²⁰

Постоји и могућност да се гласа слободно у складу са својим уверењима, али слободно гласање може да уследи тек на основу бича од једне или две црте. Стиче се утисак на први поглед да чланови парламентарне групе имају утицаја у парламенту онолико и када им вођство групе то дозволи, али и да су у свим другим случајевима тек пуки извршиоци туђих наредби.⁶²¹ Функције партијских бичева су одржавање страначке дисциплине, односно страначке гласачке моћи у смислу гласања онако како је странка одлучила („*the taking of votes*“), односно оне су својеврсни комуникациони канали путем којих се преносе ставови страначког вођства посланицима.⁶²²

Постоје и супротне тврдње према којима партијски бичеви имају на располагању врло мало овлашћења да примене против оних који гласају против страначке линије. Заправо, њихово најјаче оружје је позив на страначку лојалност. Бичеви могу да утичу на посланикове шансе да напредује, а и кроз одборе у

⁶¹⁸ P. Norton, „The United Kingdom-Exerting influence from within“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000, стр. 39.

⁶¹⁹ I. Jennings, *Parliament*, Cambridge, 1939, стр. 25-26.

⁶²⁰ Видети, М. Пејковић, *op. cit.*, стр. 238; I. Jennings, *op. cit.*, стр. 78.

⁶²¹ М. Пејковић, *op. cit.*, стр. 238-239.

⁶²² З. Крстић, *op. cit.*, стр. 74.

којима је посланик.⁶²³ Бичеви раде под контролом партијских лидера⁶²⁴ и због тога ће већина парламентарца следити страначки став. Ипак, могуће је да посланик наговести да ће гласати против страначке линије. Тада ће партијски бичеви пробати да га убеди да то не чини, а уколико је неопходно они ће му са надлежним министром или уколико је у опозицији са неким од страначких вођа.⁶²⁵ У суштини члан парламента није само један број, већ је у водећим странкама политика креација парламентарног вођства које одсликава мишљење парламентарне странке као целине.⁶²⁶

У Британији се ствара јака веза између легислативног рада и успињања посланика у државној и страначкој хијерархији.⁶²⁷ Слично као и у Немачкој, члан британског парламента има прилику да се специјализује у одређеном комитету и да у оквиру њега изрази своје мишљење о одређеном питању или мери пре него што стигну у пленум, међу колегама које слично мисле. Такав начин рада омогућава да се отвореније дискутује о неким питањима и да се изражавају мишљења што није могуће у пленуму, када партијско јединство добија предност.⁶²⁸ Но, у британском Доњем дому постоји још једна могућност. Наиме, посланик о појединим питањима може да заузме неки свој посебан став, а да не дође до било каквих санкција по њега. Такав посланик ће на тај начин вероватно себе „обележити” неподобним за министарску функцију и могао би свој однос у странци да учини тешким. Но, странке у британском Дому комуна толеришу одређене девијације и ексцентричност. На пример, Лабуристичка партија је отишла и корак даље, те је у њиховом пословнику предвиђено да посланици могу да изостану са гласања када се ради о питањима којима се додирују дубока лична уверења. У сваком случају, девијација мора да остане повремена, ретка, да би уопште била толерисана. Понављање страначке несолидарности може јавности да пошаље сигнал нејединствене странке којој недостаје капацитет да влада. Такву

⁶²³ P. Norton, (2000), *op. cit.*, стр. 46.

⁶²⁴ I. Jennings, *op. cit.*, стр. 75.

⁶²⁵ P. Norton, (2000), *op. cit.*, стр. 46.

⁶²⁶ A. Adonis, *op. cit.*, стр. 64.

⁶²⁷ B.E.Cain, J.A. Ferejohn, M.P. Fiorina, „The House is not a home: British MPs in their Constituencies“, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, 4/1979, стр. 503.

⁶²⁸ P. Norton, (2000), *op. cit.*, стр. 49.

репутацију, британске странке и њихови лидери, уопштено, желе да избегну.⁶²⁹ Колико ће посланик моћи да иде супротно страначкој дисциплини зависи од његове личности, важности питања и саме странке којој припада.⁶³⁰ У сваком случају, посланик није неко коме се једино могу „наметати“ страначке одлуке.

У Великој Британији је интересантно још једно питање, а то је питање кохезије у оквиру Дома лордова, горњег дома тамошњег парламента. У доњем дому парламента, посланици могу бити подвргнути различитим средствима посланичке дисциплине како би гласали на одређени начин. Ови притисци могу потицати како од партијског вођства, тако и од стране локалног партијског одбора.⁶³¹ У Дому лордова не постоји притисак како страначког вођства, тако ни притисак бирача. Занимљиво је да је организација у Дому лордова слична као у Дому комуна. Дакле, постоје парламентарне групе и постоје партијски бичеви и све делује да се дисциплина успоставља на исти начин.⁶³² Лепа ја мисао која каже да су бичеви у Дому лордова слични полицајцима који у оквиру својих надлежности немају ни оружје, ни формална овлашћења, ни судове. Њима недостају и штап и шаргарепа који су доступни бичевима у Дому комуна.⁶³³

Анализа гласања чланова овог дома показује висок ниво кохезије. Каже се да је Дом лордова идеалан пример за проучавање партијске кохезије. У том дому политичке странке немају на располагању средства којима би постигли страначко јединство. Не постоји објашњење за овакву појаву, већ се разлози за овакво поступање могу тражити социјализацији посланика у односу на страначке норме и то пре њиховог доласка у парламент.⁶³⁴ Ово је још један пример да се јединство не постиже искључиво средствима за постизање фракцијске дисциплине.

5.3. Француска

У Француској је након Револуције републиканска традиција учинила парламент искључивим представником народа, односно нације. Нација своје

⁶²⁹ L. D. Epstein, „Cohesion of British Parliamentary Parties“, *The American Political Science Review*, vol. 50, 2.6. 1956, стр. 367-368.

⁶³⁰ L. D. Epstein, *op. cit.*, стр. 368.

⁶³¹ P. Norton, „Cohesion without discipline: Party voting in the House of Lords“, доступно и на, <http://www.revols.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf>, приступ 21.05.2016, стр. 2.

⁶³² P. Norton, (2016), *op. cit.*, стр. 3-4.

⁶³³ P. Norton, (2016), *op. cit.*, стр. 5.

⁶³⁴ P. Norton, (2016), *op. cit.*, стр. 1.

ставове изражава кроз посланике. Правно гледано, не постоји разлика између воље народа и воље парламента. Парламент је снабдевен сувереном влашћу и сви државни органи су му подређени.⁶³⁵ У овој земљи је до признања и стварања парламентарних група дошло на индиректан начин.⁶³⁶

Овакав начин признавања парламентарних група управо говори о француској политичкој култури која политичке странке сматра за партикуларне групе, које делују супротно принципу да посланици представљају нацију као целину. Француски парламент је био познат по индивидуализму и недисциплини посланика, што му је давало анархичан карактер све до 1958. године. Устав од 1958. године није регулисао питање парламентарних група, али је дакако уважио стварност и постао је први француски устав који је признао политичке странке.⁶³⁷ Устав од 1946. године је прихватио постојање парламентарних група у свом једанаестом члану. Такође, у Француској се сматрало да је забрана императивног мандата који обезбеђује слободу акције и гласања посланику у парламенту инкомпатибилна са установљавањем парламентарних група.⁶³⁸ Материја парламентарних група је сада регулисана пословницима оба дома парламента.⁶³⁹

У Француској, а када је реч о посланицима, односно о њиховим правима морају се разликовати права која могу да врше самостално и права која могу да врше колективно. Парламентарци не могу да покрену предлог за изгласавање неповерења влади, јер им је у складу са чланом 49. Устава неопходно да предлог потпише једна десетина чланова парламента. Такође, индивидуално посланик не може да се обрати Уставном савету, већ само уз потпис шездесет посланика или шездесет сенатора. Практично, ова права су резервисана за парламентарне групе.⁶⁴⁰ Са друге стране, посланици имају и индивидуална права. Имају право да предлажу законе и амандмане, да постављају питања члановима владе писана или усмена. У пракси се и ова права остварују колективно, те се у статутима самих

⁶³⁵ J-L.Thiebault, B. Dolez, *op. cit.*, стр. 70.

⁶³⁶ J. Waline, „Les groupes parlementaires en France“, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, november-december 6/1960, наведено према J-L.Thiebault, B. Dolez, *op. cit.*, стр. 57.

⁶³⁷ P. Avril, G. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1988, наведено према J-L.Thiebault, B. Dolez, *op. cit.*, стр. 57.

⁶³⁸ J-P. Davin, *op. cit.*, стр. 23-24.

⁶³⁹ J-L.Thiebault, B. Dolez, *op. cit.*, стр. 57-58.

⁶⁴⁰ J-L.Thiebault, B. Dolez, *op. cit.*, стр. 63.

парламентарних група предвиђа да се ова права не могу вршити без сагласности парламентарне групе, а нарочито када је реч о политички важним питањима.⁶⁴¹

Положај парламентарних група је ојачан у односу на посланике. Оне искључиво именују чланове парламентарних одбора, односно комисија. Уколико члан парламентарне групе исту напусти, његово место у одборима припада групи и она са њим може слободно да располаже. Парламентарцу је неопходно да буде члан парламентарне групе како би боље вршио функцију на коју је изабран.⁶⁴² На пример, у француском парламенту сваки председник парламентарне групе на Конференцији председника има онолико гласова колико група има чланова. Надлежности овог тела су уске, међутим у овом случају имамо правну презумпцију принципа фракцијске дисциплине.⁶⁴³ Практично, сматра се да би сваки члан парламентарне групе гласао онако како то председник парламентарне групе жели и чини.

5.4. Аустрија

У Аустрији је јединствено гласање у парламенту правило и креће се близу сто процената. Но, партијско јединство је донекле опало од 1986. године, али је и даље присутан врло висок ниво страначког јединства. То се није одражавало на вођење политике, тако да су оваква одступања и могла да буду дозвољавана. Лидери парламентарних група нису били срећни са оваквим одступањима, иако је парламентарна већина била толика да гласање противно страначкој линији није угрозило опстајање владе и спровођење њене политике. Посланик гласа противно страначкој линији из различитих разлога. Руководство парламентарне групе је настојало да одржи страначко јединство, а да би то постигли они имају механизам „штапа и шаргарепе“, односно постојање позитивних подстицаја и казни.⁶⁴⁴

Позитивни подстицаји се састоје од ситних услуга које се чине посланику или им се пружа као могућност да напредују у оквиру парламентарне групе или у политици уопштено. Уколико би посланик био „проблематичан“ све ове

⁶⁴¹ *Ibidem.*

⁶⁴² J-P. Davin, *op. cit.*, стр. 24-25.

⁶⁴³ M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 19.

⁶⁴⁴ W. C. Müller, B. Steiniger, „Not yet the locus of power: Parliamentary party groups in Austria“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000, стр. 81.

посластице могу да изостану. Најтежа санкција за посланика је његово искључење из политичке странке. У жељи да постигну јединство у оквиру парламентарне групе, руководство групе прибегава још једном средству. То је могућност интерног гласања у оквиру саме парламентарне групе, јер у том случају посланици који су током интерног гласања остали у мањини прихватају одлуке већине.⁶⁴⁵

Након прегледа положаја посланика у парламентима савремених представничких демократија, оправдано можемо да се запитамо, да ли је посланички мандат слободан у условима савремених представничких система? Постоје теоретичари који ће рећи да је слободан посланички мандат најобичнија фикција и да не одговара стварности. Одговор на ово питање не може да буде једнозначан. Видели смо шта у суштини значи слободан посланички мандат. Слободан посланички мандат је, дакле, одсуство постојања сваког правно обавезног налога како да посланик поступа током вршења своје функције и одсуство могућности да посланик буде опозван. Нико не може посланику давати правно обавезна упутства, нити може на правно недозвољен начин да утиче на његову вољу приликом вршења посланичке функције. Правно гледано посланички мандат је слободан и зато се и каже и на то се мисли када се каже слободан посланички мандат.

⁶⁴⁵ W. C. Muller, B. Steiniger, *op. cit.*, стр. 82, 85.

VI ФУНКЦИЈЕ СЛОБОДНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

1. ФУНКЦИЈА СПРЕЧАВАЊА ПРОМЕНЕ НОСИОЦА СУВЕРЕНОСТИ

1.1 Развитаk појма суверености

Историјски гледано, појам суверености настаје током шеснаестог и седамнаестог века у време „рушења“ феудалног друштвеног поретка и организоване структуре средњовековне католичке цркве. Дакле, он настаје упоредо са стварањем модерних држава на тлу Европе. Оба ова процеса су неумитно водила до формирања секуларних државних структура које су постајале доминантне и то споља према католичкој цркви и Светом римском царству, а изнутра у односу на феудални систем.⁶⁴⁶ Три су основна разлога за настанак појма суверености. То су пре свега разлагање Европе на националне државе, затим борба апсолутне државе са сталежима⁶⁴⁷ и на крају намера одржања људске независности у односу на Божанску власт.⁶⁴⁸

У теоријском смислу први је појам суверености уобличио Жан Боден у шеснаестом веку и у литератури се он наводи као његов зачетник.⁶⁴⁹ Међутим, заметке идеје о суверености можемо да нађемо још код Никола Макијавелија, који је био први мислилац који је одбацио ограничену власт државе, односно њену субординисаност властима цркве. Без обзира на то, Макијавели није експлицитно конструисао концепт суверености.⁶⁵⁰ Након њега, за појам суверености се први пут чуло на тлу Француске и следствено томе, даље га развијају пре свега француски мислиоци.⁶⁵¹

У периоду пре шеснаестог и седамнаестог века, сувереност се у средњем веку схватала у ширем смислу. Сувереним се тада означавала свака власт која је доносила одлуке у последњем реду, тј. одлуке против којих није могла бити

⁶⁴⁶ Т. Јонес, *op. cit.*, стр. 2.

⁶⁴⁷ К. Шмит, „Политичка теологија, Четири поглавља о теорији суверености“, *Норма и одлука Карл Шмит и његови критичари*, Данило Н. Баста (прев.), Београд, 2001, стр. 97.

⁶⁴⁸ Н.С. Mansfield Jr., *op. cit.*, стр. 77.

⁶⁴⁹ К. Шмит, (2001б), *op. cit.*, стр. 97.

⁶⁵⁰ Т. Јонес, *op. cit.*, стр. 3, 11.

⁶⁵¹ Ј. К. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 388.

изјављена жалба неком вишем телу.⁶⁵² Стога је у некој држави најчешће било више суверена. Услед жеље француског краља да задобије апсолутну власт, овај појам је од шеснаестог века бивао све више под утицајем централистичких тенденција. У складу са тим, Жан Боден и дефинише сувереност као апсолутну и трајну власт државе. Такво схватање је касније и превладало.⁶⁵³

Видимо да се временски гледано, проблем суверености јавља негде на крају средњег века када се поставља питање не само о најбољој владавинској форми и о ограничењу власти, већ и о односу власти оних који владају и оних којима се влада у оквиру политичке заједнице.⁶⁵⁴ Од тог периода ова реч и овај појам су извршили велики утицај на развој модерних устава и на целу политику у модерним временима. Са њим дефинитивно настаје модерна држава, јер је сувереност настала у раздобљу потреба за формирањем политичког јединства.⁶⁵⁵ Заправо, можемо да кажемо да сувереност постаје основа модерне државе,⁶⁵⁶ односно да је појам суверенитета „најтешње везан са самим појмом о држави.“⁶⁵⁷

Након настанка, појам суверености се различито схватао, али и поред тога се непрекидно развијао. На почетку, Боденова идеја апсолутне власти је оријентисана експлицитно против феудалног система. Касније, овај појам се дограђивао и прилагођавао измењеним околностима. Тако имамо, са друге стране, Томаса Хобса који први указује на „природно стање“, те први уводи друштвени уговор заснован на рационалности индивидуа. Хобс је за разлику од Бодена потпуно избрисао разлику између монарха и народа.⁶⁵⁸ Он је истакао потребу за јаком централном силом која ће бити способна да фузионише различите феудалне снаге у кохезиван политички ентитет. Својим учењем он је учинио даљи корак и развио је моћно теоријско оправдање за сувереном државом у оквиру које ће власт бити концентрисана у рукама једног владара у пракси, монарха или скупштине.⁶⁵⁹

⁶⁵² М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 118.

⁶⁵³ Видети, Ј. К. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 388.

⁶⁵⁴ А. de Benoist, „What is Sovereignty?“, доступно и на, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A20317BBCECF9E1E0525770A00586F60/\\$FILE/what.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A20317BBCECF9E1E0525770A00586F60/$FILE/what.pdf), приступ 16.05.2016, стр. 100-101; За концепт суверености се наводи да је један од најкомплекснијих у политичким наукама, да је много пута дефинисан, а неке од тих дефиниција су контрадикторне, А. de Benoist, *op. cit.*, стр. 99.

⁶⁵⁵ Ј. К. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 388.

⁶⁵⁶ Z. Posavec, *op. cit.*, стр. 139.

⁶⁵⁷ М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 117.

⁶⁵⁸ А. de Benoist, *op. cit.*, стр. 104.

⁶⁵⁹ Т. Jones, *op. cit.*, стр. 15.

Недуго након њега, Џон Лок је развио различиту перспективу суверености у модерној држави, тврдећи да сувереност припада народу. То је уз Славну револуцију од 1688. године представљало теоријску подлогу за установљење уставне монархије и ограничене владе. Његов концепт се разликује од Хобсовог у томе што се заснива на ограничењу власти и владалаца, односно у њеном задржавању у рукама народа кроз представнике у парламенту који су највиша власт у држави. Према њему власт не лежи у држави, већ увек у народу који је поверава парламенту. За Лока је суверенитет увек форма поверења (*trusteeship*), који остаје заснован на сагласности народа.⁶⁶⁰ Другачије казано, вршење јавне власти је легитимно само ако је изведено од суверена,⁶⁶¹ односно држава је више или мање организована демократски, када народ у њој има више или мање удела у вршењу суверене власти.⁶⁶² Тиме се широм отворио пут схватању да је носилац државне власти народ. То је поимање суверености које је опстало до наших дана.

1.2. Ко је носилац суверености у држави?

Неспорно је и да је сувереност својство државне власти. Но, за разлику од својства државне суверености, које се у уставима, по правилу не наглашава изричито, готово да нема устава који изричито не одређује титулара суверености у држави.⁶⁶³ Чини се и да није неопходно наглашавати да је модерна држава суверена, јер је сувереност, заправо, њен елемент. Са друге стране, изгледа да је нужно да се одреди носилац суверености. Основни проблем је што у правној теорији и пракси није дат једногласан одговор на питање ко је носилац суверености у држави, па следствено томе када је о одговору на ово питање реч, мишљења постају веома разноврсна.⁶⁶⁴

Тако, на пример, Карл Шмит пише да је „суверен онај ко одлучује о ванредном стању.“⁶⁶⁵ Постоји и схватање да носилац суверености не може да буде

⁶⁶⁰ Видети, Т. Jones, *op. cit.*, стр. 3, 20-22.

⁶⁶¹ G. Releke, „Suverenost, suverenost države, suverenost naroda“, у *Suveren i suverenost, Između pojma, fikcije i političke emocije*, Р. Војанић, I. Милenkовић (ур.), Београд, 2008, стр. 155.

⁶⁶² М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 118-119.

⁶⁶³ Видети: Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 159-160.

⁶⁶⁴ М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 119.

⁶⁶⁵ „Само ова дефиниција може да задовољи појам суверености као један гранични појам. Гранични појам не значи конфузан појам, као у небрижљивој терминологији популарне литературе, већ појам крајње сфере.“ Он се позива и тврди да је још Боден у свом делу Република, указивао на ово., К. Шмит (2001б), *op. cit.*, стр. 91-93.

нико други, осим државе. Блунчли је један од кључних заступника ове идеје, према којој је држава као посебна правна личност суверена, те због тога једино можемо да говоримо о суверености државе.⁶⁶⁶ Према овој теорији сама држава је носилац суверенитета, а нација није субјект права различит од државе, већ је државни орган.⁶⁶⁷ Ово схватање је нарочито развијано у Немачкој у оквиру учења органске теорије. Како би се ово схватање примило било је потребно државу разумети као правно лице, као посебан организам, а идеја државе као посебног организма је стара колико и сама теорија о држави.⁶⁶⁸ Код нас је Слободан Јовановић писао „да се не може имати тачна идеја о правној основи државне власти, докле се год сасвим не напусти претпоставка да је и пре организованог друштва постојало право. Појединац је и пре државе имао своје интересе, али су се они претворили у право, тек када је у државној власти организована једна виша сила која ће исходити да та права други уважавају. Стога, било би апсурдно тражити правну основу државне власти ван ње саме, јер су право и држава неразднојно везани.“⁶⁶⁹

Мана оваквих схватања је „мешање“ суверености државне власти, која је њен елемент, односно својство, са питањем где се налази седиште суверености у оквиру државе, односно ко је њен титулар.⁶⁷⁰ Другим речима, основна погрешка ове теорије је „збрка двају појмова, збрка између питања коме припада суверена власт и питања ко представља суверену власт. Блунчли вели да суверена власт припада држави као једној органској целини која има своју главу и удове. То значи, дакле, да суверенитет припада народу организованом у једну државну целину и да без државе не може бити суверенитета, а то је уосталом и прави смисао теорије о народном суверенитету, коју он, Блунчли, критикује.“⁶⁷¹

Са друге стране, постоји и схватање које је карактеристично за Енглеску и према којем је носилац суверености парламент.⁶⁷² У овој земљи је развијен посебан концепт, иако је „енглеска политичка мисао на крају шеснаестог и у првој

⁶⁶⁶ J. K. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 393.

⁶⁶⁷ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 19-20, 22.

⁶⁶⁸ Видети, С. Е. Meriam, Jr., *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, Ontario, 2001, доступно и на, <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/merriam/sovrou.pdf>, приступ 27.05.2016, стр. 45-46.

⁶⁶⁹ С. Јовановић, *О суверености, Уводно предавање из Државног права*, Ниш, 1996, стр. 32, 36.

⁶⁷⁰ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 153.

⁶⁷¹ М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 124.

⁶⁷² J. K. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 394, 398.

половини седамнаестог века била под великим утицајем Боденовог легалистичког схватања суверености.⁶⁷³ Слободан Јовановић примећује да је сувереност једна моћ, а моћ да створи највишу вољу има само законодавна власт. О томе није имао сумњу ни Џон Лок,⁶⁷⁴ пошто се у Енглеској у жестоким споровима поготово између 1640-1660. године парламент наметнуо као заступник политичког јединства.⁶⁷⁵ Каже се да је „у Енглеској парламент изнад устава, док је у другим земљама света парламент, будући да је несуверен под уставом.“⁶⁷⁶ Такође, у Енглеској настаје разликовање између правног и политичког суверена. Правни суверен је коначна и одлучујућа власт у складу са правним поретком, док је политички суверен тело у оквиру заједнице, воља којом се ултимативно покоравимо. Наредбе правног суверена је могуће реализовати пред судовима, док политички подлеже мање директним санкцијама, кроз изборно тело или контролу јавног мњења.⁶⁷⁷ Међутим, без улажења у дубља разматрања, овде би ваљало да се избегне мешање појмова, пошто у суштини „нема разлике између суверености државне власти и суверености парламента као врховне политичке институције, која ту власт оличава.“⁶⁷⁸

У сваком случају, питање у чијим се рукама налази суверена државна власт је од превасходне важности. Стога, одговор на њега покушавају да пруже још неке теорије, као што су теократска теорија о суверености, теорија народне и теорија националне суверености.⁶⁷⁹ Према теократској теорији власт потиче од Бога. У складу са тим се сматрало да је једна фамилија овлашћена да врши државну власт наследно у име Бога у Француској. Ова теорија је одговарала апсолутној монархији и краљевски апсолутизам је захваљујући њој имао своје оправдање. Због тога је краљ могао да каже: „Држава, то сам ја.“⁶⁸⁰ Њена актуелност је прошла с настанком модерне државе у време великих револуција,

⁶⁷³ Л. Р. Баста Флајнер, *Политика у границама права, Студија о англосаксонском конституционализму*, Београд, 2012, стр. 83.

⁶⁷⁴ С. Јовановић, (1996), *op. cit.*, стр. 32, 43, 46-48.

⁶⁷⁵ Z. Posavec, *op. cit.*, стр. 140.

⁶⁷⁶ В. Петров, *Енглески устав*, Београд, 2007, стр. 106.

⁶⁷⁷ Видети, С. Е. Meriam, *op. cit.*, стр. 113-114.

⁶⁷⁸ В. Петров, (2007), *op. cit.*, стр. 106-107; У Енглеској уставној теорији до седамдесетих година прошлог века су се искристалисала три различита схватања о природи парламентарне суверености. Видети, В. Петров (2007), *op. cit.*, стр. 107-110.

⁶⁷⁹ П. Николић, *op. cit.*, стр. 223-224.

⁶⁸⁰ Видети, R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Tome Deuxième, Paris, 1922, стр. 149-151.

али се њени трагови могу пронаћи и у каснијим уставима као што су Уставна повеља од 1814. године у Француској и Устав Јапанског царства од 1889. године.⁶⁸¹

Са друге стране, теорије о народној и националној суверености се везују за удвостручење државе и друштва. Апсолутизам је концентрисао сувереност и монопол власти на страни државе против друштва. Супротно томе, либерални модел је сместио монопол политичке власти на врх државе, а народну сувереност на базу друштва у намери да сваку употребу политичке моћи учини зависним од воље базе.⁶⁸² Практично, идеја јединства и недељивости народне суверености не значи ништа друго него државу у рукама народа.⁶⁸³ Но, између схватања о народној и националној суверености постоје теоријске разлике, које делују непремостиво, а касније ћемо видети да се оне у практичном смислу могу превазићи.

Кренућемо од теорије народне суверености која је заснована на учењима Жан Жак Русоа. Русоов концепт суверености је развијан услед његове дуготрајне одушевљености теоријом и праксом у оквиру грчких полиса и Римске републике, те праксом и организацијом његове родне Женеве. Он се залагао за радикалну трансформацију тадашњег друштва које би требало да буде засновано на слободи, једнакости и народној суверености. По њему законодавна власт би требало да припада свим грађанима, јер је сваки грађанин носилац једног дела суверенитета и због тога има једнаку улогу у стварању закона заједнице. Сувереност опште воље и стога заједнице према Русоовом становишту не може да буде предата и делегирана било којој особи или групи људи. Русо сматра да никада не може да се отуђи сувереност као извршавање опште воље и да суверен као колективно биће може да буде представљен само самим собом. Према њему, власт се може добро преносити, али не и воља. Имајући то у виду, Русо је био противник представничке владе.⁶⁸⁴

⁶⁸¹ П. Николић, *op. cit.*, стр. 224.

⁶⁸² I. Maus, *Aspekti narodne suverenosti, O nacionalnodržavnim i međudržavnim dimenzijama demokratije*, Beograd, 2001, стр. 89.

⁶⁸³ I. Maus, *op. cit.*, стр. 102.

⁶⁸⁴ Видети, J. J. Rousseau, *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima, Društveni ugovor*, Zagreb, 1978, стр.102 и даље; T. Jones, *op. cit.*, стр. 27-28, 30.

Теорија народног суверенитета има три важне последице. Према првој, сваки грађанин има свој удео у целокупном суверенитету и она или он имају право да бирају оне који ће владати. Сходно томе, теорија народног суверенитета имплицира постојање демократских система са универзалним бирачким правом. Слободан Јовановић поводом тога вели да се „народна сувереност може само на тај начин остварити, ако се свима члановима народа, бар посредним начином, кроз бирачко право, да могућност да учествују у вршењу законодавне власти.”⁶⁸⁵ „Суштина једнакости”, говорио је Сен Жист, „је у томе да сваки грађанин буде једнак део суверености, односно целине.”⁶⁸⁶ Друга њена последица је директна демократија. Трећа последица се тиче овлашћења народне скупштине. Мандат посланика је специјалан и императиван и он одсликава вољу групе грађана, бирача у изборној јединици.⁶⁸⁷ Основна замерка која се у литератури истиче овој теорији је што она супституише *suprema potestas* са *suprema voluntas*. Наиме, воља је манифестација и израз људског духа, а суверенитет правна институција државе. Воља суверена претпоставља сувереност, а не обрнуто. Проблем је што је у пракси, народна сувереност у рукама револуционара током Француске револуције постала страшно средство деструкције.⁶⁸⁸ Практично, Француска и доцније револуције у европским земљама су истицале право народне масе да управља државом штитећи своје интересе, без заштите интереса мањине. Услед таквих искустава многи писци су склони одбијању принципа народне суверености као заблуде која штети друштвеном опстанку.⁶⁸⁹

Са друге стране, теорија националног суверенитета стоји у директној опозицији са теоријом народног суверенитета. У француској Уставотворној скупштини 1789. године је постојао сукоб две фракције, оне Сјејесове и оне Мирабоове. Прва се залагала за концепт националне суверености, док се друга

⁶⁸⁵ С. Јовановић, *О држави*, Геца Кон, Београд, 1922, стр. 302, наведено према М. Рајванчић, „Правна природа и садржај активног бирачког права“, *Zbornik radova*, Правни факултет Универзитета у Истоћном Сарајеву, 2011, стр. 124, фн. 7.

⁶⁸⁶ М. Рајванчић, (2011), *op. cit.*, стр. 124.

⁶⁸⁷ М. van der Hulst, *The Parliamentary mandate, A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, стр. 6; J. Velu, *Droit public-volume 1, Le statut de gouvernants*, Brussels, Bruylant, 1986, стр. 71-72, наведено према М. van der Hulst, *op. cit.*, стр. 6, фн. 3.

⁶⁸⁸ J. K. Bluntschli, *op. cit.*, стр. 390, 392; М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 123; Пошто је идентификовала народ са класом којом се управља, насупротив управљачима и како је била повезивана са теоријама уговора из осамнаестог века ова теорија није могла да издржи удар реакције, С. Е. Meriam, *op. cit.*, стр. 113.

⁶⁸⁹ М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 123.

залагала за концепт народне суверености. На крају, Сјејесова концепција је однела победу. Револуција је супротстављала националну сувереност краљевом апсолутизму, али не изазивајући апсолутизам, већ трансферишући апсолутну краљеву власт нацији.⁶⁹⁰ Та победа је значила да је од тог момента суверенитет постао атрибут нације који је пренесен на националну скупштину.⁶⁹¹

Према овој теорији сувереност потиче од нације, која је апстрактан и недељив ентитет различит од појединаца. Њени поборници су тврдили да сувереност припада само нацији, а не појединцу, док је „право парламента само поверено, пренесено право и то од стране нације.“⁶⁹² У француској доктрини се сматра да је суверенитет државна моћ наређивања. Он је воља нације и када је нација организована у државу он постаје моћ наређивања државе или давања безусловних наређења за лица која се налазе на њеној територији.⁶⁹³ Суверенитет се може вршити директно и тада се ради о непосредној владавини. У другом случају, уколико се ради о представничкој владавини, представници исказују вољу као да је исказује нација. Појам представника одговара идеји мандата према којој нација изражава своју вољу кроз представничко тело.⁶⁹⁴

Последице ове теорије су другачије од теорије народне суверености. Право гласа се не сматра правом, већ функцијом која се врши у име нације. Друго, једино су парламентарци репрезенти воље нације, те је директна демократија искључена. Треће, мандат посланика као представника целе нације је слободан.⁶⁹⁵ Према доктрини националне суверености не значи нужно да било које лице има право да учествује у вршењу јавне власти. Према становиштима ове теорије, нација је различита од индивидуа које је сачињавају. Бирачка функција се додељује уставом и служи да се „ослободи“ национална воља.⁶⁹⁶

⁶⁹⁰ A. de Benoist, *op. cit.*, стр. 108.

⁶⁹¹ A. de Benoist, *op. cit.*, стр. 106.

⁶⁹² Мисао Томаса Пејна, наведена према М. Рајванчић, (2011), *op. cit.*, стр. 127, фн. 17.

⁶⁹³ L. Duguit, (1923), *op. cit.*, стр. 81.

⁶⁹⁴ L. Duguit, (1923), *op. cit.*, стр. 135-136.

⁶⁹⁵ M. van der Hulst, *op. cit.*, стр. 7; Иако је теорија националне суверености деловала некима као идеалан изговор за одбијање да се свима призна бирачко право, репрезентативни мандат који проистиче из ове теорије не делује да пружа мање демократских гаранција од императивног мандата. У суштини, искуство је показало супротно. Када се императивни мандат комбинује са диктаторским, ауторитарним режимима, може да се покаже као екстремно опресиван, јер су представници народа у милости и немилости својих партија, односно бирача, M. van der Hulst, *op. cit.*, стр. 10-11.

⁶⁹⁶ L. Duguit, (1923), *op. cit.*, стр. 139-140.

Теорија која је победила током и након Француске револуције, заправо, је представљала паметно мирење Русоове теорије и практичних потреба. Она поштује народни суверенитет, један и недељив, али и избегава и авантуре непосредног консултовања народа и мири конзервативне и револуционарне тежње Конституанте и скупштина које су јој следиле.⁶⁹⁷ Будући да су овим учењем у току Француске револуције нација и једна класа, буржоазија поистовећене, то је створило и могућности да касније уследи друштвена борба, односно регулисање историјске противуречности између либерализма и демократије.⁶⁹⁸

Теорија о народној и теорија о националној суверености изгледају врло различите, као какви антиподи, али из тих различитости нису извучене строге последице у пракси. Увођењем општег права гласа, уставни системи који се позивају на националну сувереност изгубили су посебна обележја у односу на режиме који се позивају на народну сувереност. Тако је дошло до превазилажења разлике између две теорије, па је у самим уставним формулацијама дошло и до конфузије појмова националне и народне суверености. У пракси су уставотворци изостављали нека од својстава народне или националне суверености или додавали друга својства и тако су их мешали. Класичан пример је Устав Француске од 1958. године који предвиђа да: „Национална сувереност припада народу.“⁶⁹⁹

Разлике између ова два облика се губе у томе што оне имају исти ефекат, а то је да сувереност у суштини припада грађанима. Вршење власти као израза те суверености је у њиховим рукама и свеједно је да ли је они врше непосредно или преко изабраних представника.⁷⁰⁰ У данашње време, сматра се да је најправилније да се као носиоци суверености означавају грађани, јер се ради о изразу који је правно одредив и чије је значење сасвим извесно, за разлику од израза народ или нација. После дуге паузе, новији уставни почели су поново да одређују грађанина како носиоца суверености. Посебну важност овакве одредбе имају у вишенационалним заједницама пошто се њима доследно спроводи полазно уставно начело о једнакости грађана и концепција грађанске државе.⁷⁰¹

⁶⁹⁷ L. Duguit, *Le mandat de droit public et la théorie juridique de l'organe*, Paris, 1902, стр. 12.

⁶⁹⁸ Видети, О. Kirkhajmer, *op. cit.*, стр. 89-91.

⁶⁹⁹ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 157.

⁷⁰⁰ Видети, П. Николић, *op. cit.*, стр. 226-227.

⁷⁰¹ Видети, Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 161-162.

У сваком случају, у демократији је нужно да се народ који је суверен као целина учини видљивим, као што је то видљив монарх у монархији или племство у аристократији. Управо је излазак народа на видело политичка реалност, али и његов највећи проблем. Као средство за превазилажење тог проблема служе избори. Слободни избори од народа као целине чине суверена, а воља народа постаје несумњива, јер се изражава простим бројевима. Легитимишући потенцијал суверенитета народа проистиче из разлике између таме у којој прави народ мисли и говори и заслепљујуће јасноће изборних резултата.⁷⁰² Након избора, долази деловање посланика, представника суверена, које управо због тога мора да буде правно слободно, при којем ће он слободно тумачити вољу суверена уз постојање и остваривање ванправне политичке одговорности.

1.3. Сувереност и посланички мандат

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 вољом представљенога, да ли се може рећи да је он представља?⁷⁰³

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, трансцендентални ентитет не може непосредно изражавати суверену вољу. Та воља

⁷⁰² G. Releke, *op. cit.*, стр. 166-167.

⁷⁰³ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, 2007, стр. 184, наведено према В. Петров, (2011а), *op.cit*, стр. 769, фн. 31.

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”.⁷⁰⁴ 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.⁷⁰⁵ Представник, као вршилац суверености, мора да буде слободан, што подразумева и слободу у тумачењу воље суверена.⁷⁰⁶

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 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.⁷⁰⁷

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. Правило је у модерном уставном праву да

⁷⁰⁴ В. Петров, (2011б), *op. cit.*, стр. 88.

⁷⁰⁵ Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 8.

⁷⁰⁶ В. Петров, (2011а), *op.cit.*, стр. 769.

⁷⁰⁷ И. Пејић, (2013), *op.cit*, стр. 1575.

правни, али не увек и фактички положај и улогу једне власти одређују три кључна чиниоца, а то су начин њеног конституисања, садржина њених овлашћења и начин на који се одговорност реализује. Парламент је народно представништво и успоставља се непосредним избором од стране народа. То је последица схватања да 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.⁷⁰⁸

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.⁷⁰⁹ 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. Теорија народне суверености је инсистирала на принципу императивног мандата, чини се, из крајње племенитих побуда. Та теорија је инсистирала на постојању везе између бирача и посланика, односно на постојању одговорности, плашећи се да између њих не дође до евентуалног отуђења, те да посланици не злоупотребе власт. Ова теорија при својим добрим побудама није имала у виду једну другу опасност која би се надвила над представничком демократијом у том случају.

Теорија народне суверености је настала у времену великих револуција у Европи и услед времена свог настанка није могла имати у виду настајање политичких странака. Са политичким странкама се чини да опет не би народ непосредно реализовао одговорност према посланицима. 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 важност, оне не могу да предузимају улогу коју немају. Правни системи им дозвољавају због

⁷⁰⁸ В. Петров, (2011а), *op.cit.*, стр. 760.

⁷⁰⁹ Ј. К. Bluntschli, *op.cit.*, стр. 389.

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.

Страначка, односно фракцијска дисциплина која утиче на деловање посланика није правна категорија. Она је израз „политичке солидарности, а не правне субординације.”⁷¹⁰ У случају да се страначка дисциплина 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.⁷¹¹ То би било противно и начелу поделе власти.⁷¹² Стварањем правних веза између њих дошло би до правно апсурдне ситуације. Постојањем императивног мандата политичка странка би постала носилац суверености и тако би јој се дала овлашћења која немају, 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.⁷¹³ 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.”⁷¹⁴ Имајући све то у виду, можемо да закључимо да је једна од функција слободног посланичког мандата спречавање да до тога и дође.

⁷¹⁰ P. Avril, „Pouvoir et responsabilite”, *Le pouvoir, Mélanges offertes a Georges Burdeau*, Paris, 1977, стр. 20.

⁷¹¹ *Ibidem*; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 774-775.

⁷¹² В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 775.

⁷¹³ Б. Констан, *Принципи политике и други списи*, Београд, 2000, стр. 16-17.

⁷¹⁴ В. Петров, (2012а), *op. cit.*, стр. 46.

2. ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ КАО ПОСЛЕДЊЕ ПРАВНО СРЕДСТВО ОДБРАНЕ СЛОБОДЕ ПОСЛАНИКА

2.1. Постављање проблема

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.“⁷¹⁵ 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.⁷¹⁶ Једноставно, неопходно је да посланик током вршења своје функције пронађе праву меру и да ослушкује потребе грађана, а да након тога и самостално доноси праве одлуке у њиховом интересу.

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 (поготово у систему сразмерног представништва), али је погрешно узимати да је то однос мандатора и мандатара.“⁷¹⁷ 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.⁷¹⁸ Управо супротно, посланик

⁷¹⁵ P. Avril, *op. cit.*, стр. 19; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 773.

⁷¹⁶ Видети, В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 774.

⁷¹⁷ *Ibidem*.

⁷¹⁸ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 769.

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.⁷¹⁹ 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.⁷²⁰ Другачије казано, слободни мандат можемо да схватимо и као какво „упориште“ посланикове независности који штити посланика од притиска или утицаја политичких, привредних или у најширем смислу друштвених група,⁷²¹ односно од било каквог притиска споља. Посланик би требало да буде подвргнут једино притиску своје савести у жељи да своју функцију обавља у интересу представљених. Овакав правни положај посланика уз њихову храброст и искреност је, заправо, неопходан фактор који посланику омогућава да смислено врши свој мандат.⁷²²

Имајући у виду фактички и правни положај политичких странака у савременим представничким демократијама, ово се чини као једно од најважнијих питања. 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.⁷²³ Дакле, правно дејство слободног мандата не делује само према бирачима већ и према политичким странкама.⁷²⁴

Холандски конституционалиста Елзинга исправно тврди да иако слободан посланички мандат потиче из времена пре појаве савремених политичких

⁷¹⁹ H. Säcker, *op. cit.*, стр. 361.

⁷²⁰ P. Avril, *op. cit.*, стр. 19; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 774.

⁷²¹ P. Badura, *op. cit.*, стр. 494.

⁷²² H. Säcker, *op. cit.*, стр. 364.

⁷²³ C. Müller, *op. cit.*, стр. 212-213.

⁷²⁴ H. Wieland Conroy, „Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria“, *Gaceta constitucional* 40, стр. 283-284.

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.⁷²⁵ 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.⁷²⁶ Слично становиште постоји и у Немачкој, где се закључује да норма о слободном мандату има функцију ограничења ширења уставног елемента о партијској држави.⁷²⁷ Другим речима, слободан мандат поставља границе потенцијално неограниченом страначком деловању.

Конкретније гледано, оваква функција слободног посланичког мандат 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.⁷²⁸ Оваква функција слободног мандата је и посве логична, јер се у сваком случају формирање и манифестовање народне воље не може се само препустити политичким странкама и парламентарним групама. Управо слободан посланички мандат даје посланику компетитивну позицију са политичким формацијама приликом изражавања различитих интереса који постоје у друштву.⁷²⁹ У крајњем смислу, забрана императивног мандата може да се посматра и као својеврсна одбрана права од могућих злоупотреба политичких странака.⁷³⁰

⁷²⁵ 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.

⁷²⁶ Видети, P. García-Escudero Márquez, *op. cit.*, стр. 207.

⁷²⁷ 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.

⁷²⁸ 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.

⁷²⁹ C. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 40.

⁷³⁰ O. Salazar Benítez, приказ књиге J. Garcia 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

Шире посматрано, слободним мандатом се гарантује и аутономна репрезентативна функција парламента,⁷³¹ а не само посланика. Практично, без слободног посланичког мандата посланик би био лишен свих функција, а у корист политичких странака и парламентарних група. Управо се његовим предвиђањем омогућава посланику да врши своју функцију аутономно у односу на њих. У супротном, политичке странке, односно парламентарне групе би потчиниле парламент себи. Овде видимо „способност“ норме о слободном посланичком мандату да се прилагоди измењеним приликама у оквиру савремених представничких демократија.

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.⁷³²

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 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.⁷³³

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.*

⁷³¹ С. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 125,128.

⁷³² Р. de Vega, *op. cit.*, стр. 41.

⁷³³ С. Pauner Chulvi, *op. cit.*, стр. 254.

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.⁷³⁴

2.2. Учествовање посланика у процесу формирања одлука

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.⁷³⁵

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 страначки лидери би били свемоћни, а посланици би постали безлични аутомати.”⁷³⁶ Са слободним посланичким мандатом је ситуација, правно, битно другачија. Он делује као последње средство које је на

⁷³⁴ Видети, Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 12.

⁷³⁵ C. Müller, *op. cit.*, стр. 212-213.

⁷³⁶ 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.

располагању посланику када, на пример, због чврстих веровања или своје савести не може и не жели да поштује страначке одлуке.⁷³⁷

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.⁷³⁸

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.⁷³⁹ Дакле, можемо да закључимо да политичке странке имају значајну улогу у савременим представничким 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 именоватељ.

⁷³⁷ *Ibidem.*

⁷³⁸ 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.

⁷³⁹ P. Badura, *op. cit.*, стр. 496.

3. ПОЛИТИЧКА ПРАВНА НЕОДГОВОРНОСТ ПОСЛАНИКА КАО УСЛОВ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ЊЕГОВЕ ВАНПРАВНЕ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ

3.1. Уопштено о одговорности

Одговорност је један од кључних концепата у друштвеним наукама. Проблем је што различити аутори приликом обрађивања ове теме заступају дијаметрално супротне концепције, те постизање некаквог сагласја међу њима делује као каква утопија.⁷⁴⁰ Овакво стање и не би требало да нас зачуди, јер је неспорно да је реч о сложеном појму чији сви појавни делови нису још увек потпуно научно обрађени. Његова занимљивост и сложеност се и састоји у томе што о одговорности не мора да се расправља само са правног аспекта. Напротив, нужно је његово различито сагледавање: филозофско, морално, друштвено-политичко итд. Заправо, делује да је нужно да се са свих тих аспеката о систему одговорности и расправља, јер само уз његово целовито разумевање у свим његовим појавним облицима, он може да буде позитиван фактор који ће допринети напретку друштва.⁷⁴¹ Разуме се, сложеност појма захтева од нас да у овом делу не отварамо нека, још увек неистражена питања којима би пре требало да се баве друге научне дисциплине. Ми ћемо настојати да се што конкретније осврнемо на један појавни облик одговорности посланика и то што је више могуће са правног аспекта. Ради се о политичкој одговорности, која се у оквиру представничког система, односно представничке демократије реализује према посланицима.

За представничку демократију можемо да кажемо да је „срасла“ уз принцип одговорности. У суштини, да би се уопште могло говорити о представничкој демократији, неопходно је да од стране народа овлашћени представници делују тако да одражавају и подржавају вољу представљених. Односно, потребно је да представници током вршења своје функције „ослушкују“ тонове који долазе из народа. Појам формалне представничке демократије се уз формално представништво, схвата и као ауторизацијом успостављени однос легитимације и одговорности између органа државне власти и народа. У оквиру

⁷⁴⁰ S. Mainwaring, „Introduction: Democratic Accountability in Latin America“, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring, C. Welna (eds.), Oxford, 2003, стр. 3, 6.

⁷⁴¹ М. Јовичић, *Демократија и одговорност, Одговорност носилаца јавних функција*, Београд, 2006, стр. 111.

представничке демократије деловање водећих органа мора да буде такве врсте да се појединци и грађани заједно (народ) у њему могу препознати.⁷⁴² Имајући све то у виду, лепо је примећено да представничка демократија имплицира одређену солидарност или хармонију између бирача и изабраних.⁷⁴³

У представничкој демократији је, дакле, нужно да се води рачуна о онима који су представљени. Ипак, морамо да будемо свесни да до тога не долази стално и аутоматски. Напросто, често може да се догоди да се носиоци највиших државних функција удаље од народа и његових потреба. Но, како до тога не би заиста и долазило, односно како би такве појаве биле ретке, нужно је да функционише механизам којим се одговорност носилаца највиших функција ставља у покрет. Ваљано функционисање једног таквог механизма управо и „нагони“ носиоце јавних функција да их врше у складу са жељама и вољом грађана. Харолд Ласки то и истиче када пише 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.“⁷⁴⁴ 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.⁷⁴⁵

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

⁷⁴²E-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, Hannover, 1983, стр. 19, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 169-170, фн. 2; Другим речима, неопходно је постојање одговорности, која не значи само зависност и пуко извршавање, него и „очување властите иницијативе и способности антиципације потреба и интереса грађана, као и спремност да се у случају инкомпатибилних и дивергентних интереса донесу одлуке оријентисане на мисао заједничких интереса.“, E-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, Hannover, 1983, стр. 24, наведено према L. Ribarević, D. Vujeva, (2011a), *op. cit.*, стр. 170, фн. 2.

⁷⁴³R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 202.

⁷⁴⁴X. Ласки, *Слобода у модерној држави*, Београд, 1985, стр. 202.

⁷⁴⁵P. Avril, *op. cit.*, стр. 21; В. Петров, (2011a), *op. cit.*, стр. 763.

шема репрезентације. Модерна владавина може у извесном погледу да буде интерпретирана као напор да се произведе одговорно вођење јавних послова.⁷⁴⁶ Мишљења смо да се оваквим схватањем пренаглашава значај одговорности у представничким системима. 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, нужен 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.⁷⁴⁷ 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.⁷⁴⁸ Иде се и корак даље, те се тврди да веза између власти и одговорности није само принцип демократске уставности, већ елемент који одређује саму природу уставне власти. Јачина влада зависи од њиховог осећаја одговорности у односу на оне над којима управљају.⁷⁴⁹ Власт, односно вршење функције са свешћу о постојању одговорности заправо ту власт и јача, јер она тиме задобија шири легитимитет.

Суштина је да су у представничкој демократији носиоци власти представници суверена. Они од суверена не смеју да се отуђе, већ морају да одговарају за политику коју воде у име суверена и у његовом интересу. Важно је и да се нагласи да је овај однос на неки начин двосмеран, јер и сами грађани морају да буду одговорни, односно заинтересовани за вршење јавних послова, те спремни да учествују у креирању опште воље. У том смислу, би према закључцима Пјера Аврила и требало да се схвати Русоово схватање о друштвеном

⁷⁴⁶ К. Ј. Fridrih, *op. cit.*, стр. 232.

⁷⁴⁷ F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država, Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Zagreb, 1974, стр. 120.

⁷⁴⁸ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 762-763.

⁷⁴⁹ A.F. Pollard, *op. cit.*, стр. 16.

уговору као инструменту помирења „слободе и власти”.⁷⁵⁰ Представничка демократија значи потпуну одговорност, у том смислу да је имају и осећају и они који владају, али и сами грађани. У таквом садејству се изграђује и одговарајућа демократска политичка култура, која и утиче на потпуније остваривање одговорности носилаца јавних функција.

3.2. Политичка одговорност у уставном праву

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 демократског политичког поретка је од немерљивог значаја за уставно право.⁷⁵¹ Гледано из другог угла, одговорност, заправо, може и само да функционише у оквиру конституционализма и поштовања правила.⁷⁵² У њиховом одсуству, било би скоро немогуће да се одговорност реализује. Однос између одговорности и уставности је двосмеран. Одговорност карактерише уставност, која истовремено развија одговорност.

У теорији, О'Донел се сматра „зачетником“ концептуализације различитих облика одговорности битних за уставно право. Он је установио разликовање хоризонталне и вертикалне одговорности.⁷⁵³ Хоризонтална и вертикална одговорност су међусобно повезане пошто оне у садејству омогућавају боље функционисање одговорности у целисти.⁷⁵⁴ Но, природа вертикалне одговорности

⁷⁵⁰ Р. Аврил, *op. cit.*, стр. 21; Пјер Аврил је наглашавао да је за добро функционисање представничке демократије неопходна одговорност носилаца власти, али и самих грађана. Пјер Аврил је истицао разлику између „разборите и слободне воље” једних и других. Воља грађана је суверена, те је услед тога и правно неограничена. Суштина политичке одговорности налази се у томе да она и таквој власти утврђује обавезу, али та обавеза није правна, већ морална и санкција социолошке природе регулише њено вршење, Р. Аврил, *op. cit.*, стр. 23.

⁷⁵¹ Б. Трипковић, „Појам одговорности у уставном праву-покушај типологије“, *Правни живот*, 14/2008, стр. 819.

⁷⁵² Е. Нејвуд, *op. cit.*, стр. 725.

⁷⁵³ Видети више, S. Mainwaring, *op. cit.*, 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., S. Mainwaring, *op. cit.*, стр. 20-21.; Б. Трипковић, *op. cit.*, Београд.

⁷⁵⁴ 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.

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,⁷⁵⁵ 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.⁷⁵⁶ Ради се о правној и 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.“⁷⁵⁷ 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.“⁷⁵⁸

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.⁷⁵⁹ 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

⁷⁵⁵ Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 824-825.

⁷⁵⁶ 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*.

⁷⁵⁷ P. Avril, *op. cit.*, стр. 9.

⁷⁵⁸ К. J. Fridrih, *op. cit.*, стр. 236.

⁷⁵⁹ P. Avril, *op. cit.*, стр. 9.

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.⁷⁶⁰ Додали 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 ти критеријуми не морају да буду унапред дефинисани.⁷⁶¹ Пјер Аврил је приликом дефинисања објективних и субјективних елемената политичке одговорности,⁷⁶² 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 полажу рачуне грађанима.⁷⁶³ 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

⁷⁶⁰ U. Scheuner, „Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung“, *Festschrift für Gebhard Müller: Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*, Т. 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 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*, Т. Rittersprach, W. Geiger (Hg.), стр. 391-393, наведено према Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 826-827, фн. 17.

⁷⁶¹ Видети, Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 825.

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

⁷⁶³ P. Avril, *op. cit.*, стр. 9.

заслуже.⁷⁶⁴ 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 даље развијао концепт политичке одговорности. Битно је да се нагласи да је Јовичић осим разлика, увидео и сличности између правне и политичке 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.”⁷⁶⁵

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.⁷⁶⁶ Међутим, разлике

⁷⁶⁴ А. Hamilton, Dž. Medison, Dž. Džeј, *op. cit.*, стр. 415.

⁷⁶⁵ Осим политичке, као облици правне одговорности појављују се још и кривична, грађанска (материјална) и дисциплинска. М. Јовичић (Фн. 730), *op. cit.*, стр. 115.

⁷⁶⁶ М. Јовичић, (2006в), *op. cit.*, 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

разлику између политичке правне и политичке ванправне одговорности постоје и њих је Миодраг Јовичић детаљно образложио.⁷⁶⁷

Управо Јовичић истиче да би ваљало да се 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.“⁷⁶⁸ 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.⁷⁶⁹ 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,

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., М. Јовичић, (2006в), *op. cit.*, стр. 117, 119.

⁷⁶⁷ „У основи постоје две врсте претпоставки за било који облик одговорности: одговарати се може или, прво, за повреду изричитих правних прописа, или, друго, за повреду обавеза моралне природе које леже у основи сваког односа поверења какав везује оне међу којима први поверава другоме другоме да га негде и у нечему представља, да у његово име врши неку функцију. Ова два основа одговорности доводе до разликовања, на једној страни, кривичне, грађанске и дисциплинске одговорности и на другој страни политичке одговорности која се манифестује у престанку односа поверења. Међутим, док су остали облици одговорности (кривична, грађанска и дисциплинска) увек облици правне одговорности, политичка одговорност може да буде и правна и ванправна. Ако је основ ова два облика политичке одговорности, престанак односа поверења, заједнички, они се међусобно разликују по осталим елементима. Наиме, у случају правне политичке одговорности, правом су регулисани, ако не основи за одговорност, а оно обично органа надлежан за поступање, сам поступак остварења одговорности и свакако санкција одговорности. У случају ванправне политичке одговорности, све то није, и док је реч о овој врсти одговорности, не може ни бити, правним прописима регулисано. Она по природи ствари стоји изван сфере права, јер, чим би била правно регулисана, она би престала да буде ванправна одговорност и постала би правна одговорност.“, М. Јовичић, (2006в), *op. cit.*, стр. 115-116.

⁷⁶⁸ Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 828.

⁷⁶⁹ Б. Трипковић, *op. cit.*, 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 остварају 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.

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.⁷⁷⁰

Чини нам се да и није толико важно да ли ће се из уставноправног појма одговорности искључити ванправна политичка одговорност или то неће бити случај. Сматрамо да би ваљало да се има у виду и да евентуално искључење ванправне политичке одговорности из уставноправног појма одговорности не би требало да значи негирање значаја овог облика одговорности за уставно право, односно за функционисање уставноправног поретка. Најбитније је постојање одговорности носилаца јавних 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.⁷⁷¹ 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, о чему ћемо и писати у редовима који следе.

3.3. Непостојање правне политичке одговорности посланика 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

⁷⁷⁰ Б. Трипковић, *op. cit.*, стр. 830.

⁷⁷¹ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 765.

интересу оних који су представљени.⁷⁷² 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 *circulum vitiosis-u*. Чини нам се да се оваква сложена 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, преваходно, 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.⁷⁷³ Ипак, посланик путем избора не задобија мандат да би га вршио дискреционо, већ постаје члан народног представништва, те бива тим чином везан одговорношћу.⁷⁷⁴ Једна од основних идеја политичког представљања је да се представник подвргне одговорности услед неограниченог поверења у његове интелектуалне способности и моралну честитост.⁷⁷⁵

⁷⁷² Н.Ф. Pitkin, *op. cit.*, стр. 209; М. Kasarović, *op. cit.*, стр. 299.

⁷⁷³ Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 71.

⁷⁷⁴ Р. Badura, *op. cit.* стр. 503.

⁷⁷⁵ J.A. Portero Molina, *op. cit.*, стр. 100.

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.⁷⁷⁶ 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 да је посланик, заправо, „заклоњен“ под „скутима“ политичке странке од било какве одговорности. Но, видећемо у наредним редовима да то баш и није 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, навели смо, да ни 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,⁷⁷⁷ 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

⁷⁷⁶ C. Müller, *op. cit.*, стр. 11.

⁷⁷⁷ A. Esmein, *op. cit.*, стр. 272.

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 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.“⁷⁷⁸

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 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 нације. Једино деловање представника у складу са својим уверењима, ствара способно вођство. Они који успеју да оправдају поверење биће и даље у политичкој арени. Онима

⁷⁷⁸ М. Јовичић, (2006в), *op. cit.*, 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.

који су поверење изиграли биће захваљено након истека мандата, а можда и пре.⁷⁷⁹ 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. 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 речи. Наиме, не може се позивати на одговорност неко ко уопште и нема слободу деловања.

Јасно је да је услов да би посланик уопште био одговоран пред било ким његова правна слобода приликом вршења функције. Само постојање слободног мандата, односно политичке правне неодговорности посланика је заправо основ да он буде политички ванправно одговоран, не само према бирачима, већ и према политичким странкама. Дакле, уколико се проблем постави на овај начин може се 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 и развој односа у савременим државама, 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

⁷⁷⁹ С. Сурлић, „Појам, врсте и основна обележја парламентарног мандата”, *Годишњак*, 2013, стр. 56.

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.⁷⁸⁰

3.4. Политичка одговорност и политичке странке

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.“⁷⁸¹ 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.⁷⁸² Како би се то постигло неопходно је да постоји одговарајући механизам. Тај механизам је управо процес делегације.

⁷⁸⁰ 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.

⁷⁸¹ Б. Ненадић, *op. cit.*, стр. 6.

⁷⁸² 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.

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 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.⁷⁸³ 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.⁷⁸⁴ 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 демократија⁷⁸⁵ и да је парламентарна владавина најчешћи начин организовања одговорности и делегације у савременим демократијама.⁷⁸⁶ 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.“⁷⁸⁷

⁷⁸³ Више у парламенту нема вербалних бравура, те аргументације која почива на државотворним, а не страначким разлозима; В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 772.

⁷⁸⁴ Р. Badura, *op. cit.*, стр. 491.

⁷⁸⁵ К. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 4.

⁷⁸⁶ W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 4.

⁷⁸⁷ W.C. Müller, (2000), *op. cit.*, стр. 309.

Чињеница је и да су политичке странке на себе преузеле непосредан однос према посланицима и на неки начин га отуђиле од бирача.⁷⁸⁸ 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 тога да бирачи изражавају проспективан утицај на политику.⁷⁸⁹ 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 једнино 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

⁷⁸⁸ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 697.

⁷⁸⁹ W.C. Müller, (2000), *op. cit.*, стр. 311.

изборима.⁷⁹⁰ 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.⁷⁹¹ Стога, према бирачима у савременим представничким демократијама политички одговарају и политичке странке и посланици.⁷⁹²

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. Кери лепо примећује да код индивидуалне одговорности имамо ситуацију да гласачи директно гласају за свог представника и да у време избора он им лично буде 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.⁷⁹³

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,

⁷⁹⁰ М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

⁷⁹¹ Ј. Н. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Walter de Gruyter Verlag, Berlin 1956, стр. 24, наведено према М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

⁷⁹² М. Strmecki, *op. cit.*, стр. 38.

⁷⁹³ 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.

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 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.⁷⁹⁴

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.⁷⁹⁵

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, посредна политичка одговорност посланика не мора да

⁷⁹⁴ 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.

⁷⁹⁵ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 4.

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.⁷⁹⁶ Жеља за поновним избором ограничава слободан мандат.⁷⁹⁷ 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.⁷⁹⁸ Дакле, нужно је да се представник уколико жели да буде поново изабран и потруди да остане у складу са вољом и жељама бирача.⁷⁹⁹

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

⁷⁹⁶ J. A. Schlesinger, *Ambition and politics*, Rand McNally, Chicago, 1966, наведено према W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 19.

⁷⁹⁷ W. Kaltefleiter and H-J. Veen, *op. cit.*, стр. 251.

⁷⁹⁸ 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.

⁷⁹⁹ J. Stefanović, *op. cit.*, стр. 426.

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.⁸⁰⁰

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 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

⁸⁰⁰ 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.

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.⁸⁰¹ 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.⁸⁰² Видели смо да ова становишта нису прихватљива. У том случају би посланици били потпуно непотребни и могли би да потпуно буду и укинати, 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.

3.5. *Реализовање политичке одговорности*

У савременој теорији постоје различити ставови о могућностима делегације. Становишта се крећу од оних који делегацију хвале и сматрају да је она могућа до оних који сматрају да није могућа и да у суштини значи абдикацију. Такође, неки аутори сматрају да делегација функционише, али само у време избора, док има и оних који сматрају да грађани само одабирају оне који ће управљати у складу са њиховим жељама и да ће казнити оне који тако не чине.⁸⁰³ Мишљења смо да је истина негде на средини. На пример, без обзира што је способност политичких странака за процес делегације опала у неколико

⁸⁰¹ К. 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.

⁸⁰² Видети о њима код, С. Чиплић, *op. cit.*, стр. 263.

⁸⁰³ Видети, К. Strom, Т. Bergman, W.C.Müller (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2006, стр. 22-23.

претходних деценија, Милер их и даље сматра најважнијим средством којим се омогућава функционисање механизма делегације и одговорности у оквиру европских парламентарних система.⁸⁰⁴ На овом месту можемо да се сложимо са поменутиим аутором. Наиме, политичке странке нису никакво савршено средство за остваривање принципа делегације и ванправне политичке одговорности, али је исто тако чињеница да човечанство још увек није смислило неки савршенији механизам за њихово остваривање. Битно је да делегација у условима савремене представничке демократије не значи у суштини абдикацију. Разлог за то су избори и сазнање да се након неког времена опет иде на изборе, што ће свакако утицати на посланике, односно на носиоце јавних функција да на одређени начин њихове функције и врше.

Јасно је да се процес делегације у демократским друштвима врши, пре свега, путем избора.⁸⁰⁵ Избори, заправо, представљају један од кључних подстицаја да носиоци јавних функција узму у обзир и стремљења јавности.⁸⁰⁶ Као примарна демократска институција избори имају двоструку улогу. Прво, омогућавају делегацију. Друго, омогућавају одговорност.⁸⁰⁷ Избори су, дакле, главни механизам за остваривање политичке одговорности. Као механизам за остваривање политичке одговорности избори функционишу као *ex ante* средство (путем њих бирачи добијају информације и на тај начин могу да врше селекцију предложених кандидата), али и као *ex post* средство којим се окончава јавна функција посланика.⁸⁰⁸

Видели смо и да централну улогу у реализовању политичке одговорности имају политичке странке, јер оне постају основни покретачи представништва.⁸⁰⁹ У литератури се могу пронаћи схватања да модерна страначка држава у својој суштини и форми, није ништа друго до рационализована појавна форма плебисцитарне демократије или другачије сурогат директне демократије у модерној држави. Наиме, општа воља се формира кроз деловање политичких

⁸⁰⁴ К. Heidar, *op. cit.*, стр. 126.

⁸⁰⁵ W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 19.

⁸⁰⁶ B. Manin, *op. cit.*, стр. 175.

⁸⁰⁷ B. G. Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy, Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, New Haven, наведено према W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 19.

⁸⁰⁸ T. Bergman, W.C. Müller, K. Strom, M. Blomgren, „Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006, стр. 111.

⁸⁰⁹ E. Hejvud, *op. cit.*, стр. 609.

странака. Прецизније казано, воља страначке већине у парламенту заправо представља општу вољу.⁸¹⁰ Ипак, суштина модерне демократске државе, која не може да функционише без странака је да странке и народ не стоје једни наспрам других. Напротив, странке имају функцију да организују народ и да га учине активним, те се деловање народа кроз странке у модерним демократским државама чини као нешто неизбежно.⁸¹¹

Традиционално, политичке странке смањују трошкове представљања доводећи заједно гласаче и кандидате са сличним политичким преференцијама. Исто тако, оне умањују несигурности које искрсавају поводом политичара који се кандидују, те помажу бирачима да се унапред селекују одређени проблеми. На пример, европске масовне странке своје корене вуку у различитим субкултурама које су настале у оквиру индустријализованих националних држава у раном двадесетом веку. Због тога, такве странке спајају кандидате и гласаче из радничке класе, различитих религијских, језичких и многих других групација у оквиру друштва. Заједнички идентитет и транспарентност тих различитих друштвених сегмената помаже да се бирачима осигура да имају представнике који деле њихове вредности.⁸¹² Практично, када гласају за политичку странку, бирачи гласају за кандидата, за кога могу основано да претпоставе како ће вршити своју функцију управу на основу програма странке која га предлаже. То је први корак у реализовању политичке одговорности.

Оваква улога политичких странака је веома корисна за функционисање механизма политичке одговорности. Чињеница је да обични гласачи често немају ни времена, а ни интересовања који су потребни да би поближе пратили политичке процесе и да би стекли довољну количину информација како би се појединачни посланици казнили или наградили. Уместо тога, бирачи кажњавају или награђују политичке странке. Имајући то у виду, бирачи гласају и делегирају политичке странке у парламент заједно са посланицима и остављају политичким странкама да врше *ex ante* и *ex post* контролу над посланицима. Оваква контрола се чини практичном и нужном и због тога што су политичке странке организације

⁸¹⁰ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 3-4.

⁸¹¹ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 4.

⁸¹² K. Strom, W.C. Müller, T. Bergman, B. Nyblade, „Dimensions of Citizen Control”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006, стр. 653-654.

које најчешће трају и заправо оне имају интерес да заштите своју политику и углед који уживају међу бирачима. Најчешће, због таквог интереса, политичке странке имају већу жељу да остану у сагласју са бирачима него сами посланици.⁸¹³

Но, како би модел репрезентације уз посредовање странака функционисао неопходно је да се претходно испуне одређени услови. Прво, нужно је да на изборима учествује две или више странака које имају различите програме и које се боре за освајање власти. Дакле, потребно је постојање политичког плурализма. У исто време бирачи морају да схватају различитости ових програма или бар морају да буду на одговарајући начин обавештени о њима како би наградили или казнили странке које су се обавезале на спровођење конкретне политике. Политичке странке и њихове активности ће се вредновати на тај начин управо у време одржавања избора.⁸¹⁴

Свакако, како би политичке странке биле ефикасан инструмент грађанске контроле, страначком систему је потребна и одређена стабилност која је током времена постојана. Страначки систем у којем странке постоје неко кратко време или су несталне не задовољава овај услов. Што је већа бирачка нестабилност, односно нестабилност политичких странака, гласачи могу много мање ефикасно да се вежу за политичке странке са предвидљивим последицама њихове политике и касније да их подвргну одговорности. Нужност је да на изборима бирачи буду суочени са читавим скупом политичких странака које су стабилне и транспарентне и које на тај начин омогућавају реализацију политичке одговорности носилаца јавних функција.⁸¹⁵ Примећено је да, што су одређенији и једногласнији постављени политички циљеви активног грађанства то боље функционише страначка држава. Другим речима, избори морају у оваквим условима имати одређени карактер, како би испунили своју специфичну функцију.⁸¹⁶

Јасно је да су политичке странке корисно средство како за кандидате за јавне функције тако и за бираче. Но, како би се њихова корисност потпуно

⁸¹³ W.C. Müller, (2006), *op. cit.*, стр. 230.

⁸¹⁴ Видети, S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 281.

⁸¹⁵ K. Strom, W.C. Müller, T. Bergman, B. Nyblade, *op. cit.*, стр. 655.

⁸¹⁶ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 4.

испољила неопходно је и да се у оквиру њих испуне два услова. Први, да су оне саме способне да створе кохезију међу носиоцима јавних функција, односно у одсуству кохезије да створе страначку дисциплину. Други, да кроз створену кохезију спроводе страначки програм о којем су бирачи информисани и који налазе да је тај програм користан, те за њега и гласају на изборима. Како би страначка владавина била ефикасна неопходно је да политичке странке буду једини или скоро једини начин на који законодавци реализују своје главне политичке циљеве: реизборност, политичку моћ и политички програм.⁸¹⁷ Укратко, нужно је постојање стабилних странака које су део структурираног страначког система, а које су истовремено и довољно постојане да имају контролу над парламентарним гласањем својих чланова.⁸¹⁸

Конкретно, у оквиру парламената посланици би требало да гласају као јединствен блок, без обзира колика су била неслагања и расправе пре него што је одлучено о неком питању.⁸¹⁹ Високим нивоом кохезије политичких странака се у суштини даје могућност бирачима да прате да ли посланик поштује програм на основу којег је изабран. Странке које нису толико кохезивне овај циљ не могу да испуне,⁸²⁰ пошто слабом кохезивношћу веза између грађана и њихових политичких представника постаје мање транспарентна.⁸²¹ То се објашњава на следећи начин. У „изборној ацени“ страначки кандидати профитирају због тога што су носиоци „страначког бренда“. Постојање страначког програма омогућава бирачима да тачно знају како ће се њихови представници понашати у парламенту када постану посланици и какву ће политику да спроводе.⁸²²

⁸¹⁷ K. Strom, „Parliamentary Democracy and Delegation”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006, стр. 68-69.

⁸¹⁸ Видети, Ђ. Sartori, (2003), *op. cit.*, стр. 214-215.

⁸¹⁹ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 281-282.

⁸²⁰ W.C. Müller, (2000), *op. cit.*, стр. 311.

⁸²¹ K. Strom, W.C. Müller, T. Bergman, „Challenges to Parliamentary Democracy”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006, стр. 736.

⁸²² Ступањем политичких странака на сцену остало је веома мало простора за индивидуално деловање посланика. Истина је да бирачи гласају пре свега за политичке странке, а не за појединачне кандидате. Такође, истина је и да бирачи често не знају појединачне кандидате. Политичке странке су једноставно боље видљиве. У самом парламенту, чланови једне политичке странке, односно посланичке групе делују кохерентно, јер на тај начин штите „страначки бренд“ и да максимизују своје шансе да победе у парламентарним биткама. W.C. Müller, (2000), *op. cit.*, стр. 313.

Наравно, у оквиру самог парламента битне и нужне за функционисање система ванправне политичке одговорности су парламентарне групе. Заправо, праву парламентарну контролу са индивидуалног гледишта, немају бирачи већ политичке странке које одржавају дисциплину парламентарца кроз деловање парламентарних група.⁸²³ Оне ће се, у суштини, и побринути да кроз селекцију кандидата доведу до тога да буду предложена и изабрана баш она лица која ће верно спроводити програм.⁸²⁴ Посланик постаје члан парламента са жељом бирача да одређени програм и спроводи. Посланик то не може сам, већ да то чини са колегама из исте политичке странке, односно парламентарне групе. Уколико они то и чине и уколико су бирачи задовољни то ће и бити валоризовано на наредним изборима. У исто време, таквим бирањем посредством политичких странака омогућава се бирачком телу непосредна институционална контрола над деловањем посланика посредством страначке дисциплине. Када странка гласа јединствено, политичка одговорност је много јасније успостављена.⁸²⁵ Наравно, посланику слободан посланички мандат даје могућност да делује и потпуно супротно страначкој политици, уколико сматра да је тако исправно и да је у складу са општим интересом.

Дакле, на изборима, бирачима се нуди одређени програм, као и кандидати који ће га посвећено спроводити. Када политичке странке стекну одређену репутацију бирачима се допушта економисање са информацијама које поседују. Како би заштитили свој реноме политичке странке, након избора, имају тенденцију да контролишу изабране. Тврдња да оне контролишу формулацију и реализацију политике је, заправо, део страначке посвећености бирачима. Након избора, управо кохезивност политичких странака дозвољава бирачима да посматрају понашање њихових представника пошто буду изабрани. Услед тога, политичке странке „награђују“ посланике који следе страначку линију и „кажњавају“ оне који то не чине. Уопштено гледано, без политичких странака политичари би теже могли да спроводе одређену политику и теже би могли да напредују. Да није тако у савременим представничким демократијама бисмо

⁸²³ M. L. Balaguer Callejón, „La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos el en ordenamiento jurídico-constitucional español“, доступно и на, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/914094.pdf>, приступ 29.05.2016, стр. 42-43.

⁸²⁴ K. Strom, *op. cit.*, стр. 70.

⁸²⁵ S. Ravlić, (1998), *op. cit.*, стр. 282.

сусретали много више независних кандидата. Имајући то у виду политичке странке играју веома важну улогу као својеврсни „обавезујући аранжмани”.⁸²⁶

Имајући све то у виду, у ретким случајевима кандидати могу да истакну одређене резерве, а када је реч о појединим аспектима страначке политике и ради се пре свега о моралним или религијским темама.⁸²⁷ Пример за такво поступање је ситуација тзв. слободног гласа. У тим случајевима, као што је питање абортуса или смртне казне, странка препушта посланику да се определи како ће да гласа. На пример, у Великој Британији је у неколико наврата долазило до оваквог гласања.⁸²⁸ Уопштено, страначки програм значи обећање које посланици дају својим бирачима и може да буде сматран као својеврстан уговор између њих.⁸²⁹

Овде је потребно једно прецизирање. Када се каже уговор, не мисли се на конкретан правни акт, већ на уговор у симболичком или политичком смислу. Када би се радило о правном акту, то би водило ка императивном мандату, а што је свакако, недопустиво у условима савремених представничких демократија. Суштина је да бирачи морају да знају шта тачно добијају када гласају за одређени листу или кандидата и саме политичке странке би требало да теже да свој програм у потпуности испуне.⁸³⁰ Ово је својеврсна „теорија мандата” настала у парламентарном систему вестминстерског типа. Према тој теорији, политичка странка која је победила на изборима на основу одређеног програма је добила мандат од грађана да тај програм претвори у званичну политику. На следећим изборима бирачи ће пресуђивати о раду те странке током легислатурног периода.⁸³¹

Управо, одличан пример доброг функционисања одговорне страначке владавине је парламентаризам у Великој Британији. Тајна „вестминстерског парламентаризма“ је постојање централизованих и кохезивних политичких странака. Суштина је да у таквом систему постоји висок степен предвидљивости. Јединствене политичке странке бирачима представљају кандидате и одређену политику, док бирачи могу да знају како ће ти кандидати када постану носиоци

⁸²⁶ K. Strom, W.C. Müller, T. Bergman, B. Nyblade, *op. cit.*, стр. 653.

⁸²⁷ K. Heidar, *op. cit.*, стр. 122-123.

⁸²⁸ M. Ramírez, *op. cit.*, стр. 21.

⁸²⁹ K. Heidar, *op. cit.*, стр. 122-123.

⁸³⁰ K. Heidar, *op. cit.*, стр. 123.

⁸³¹ K. Heidar, R. Koole, *op. cit.*, стр. 4.

јавне функције да делују. Под конкуритивним двостраначким системом бирачки избор је јасан и процес је транспарентан. Скоро је немогуће да се деси да након избора бирачи осећају изневереност што су некоме дали глас, јер је јасно каква ће се политика спроводити.⁸³²

Јасно је да је у савременим друштвима немогуће у изборном програму било које политичке странке предвидети баш све појединости које се могу десити између два легислатурна периода. Но, нека општа политика, општи смер свакако постоје. Уколико је и искрсло неко питање између два легислатурна периода о коме није било речи током предизборне кампање, о њему ће свој суд дати бирачи на следећим изборима, те и на тај начин исказати свој став о донетим одлукама. Разумљиво је и да ће посланици често имати различита схватања о страначком програму и како би он требало да се спроводи. Са свим тим питањима која искрсавају у оквиру парламентарне групе ће трајати процес о томе како би требало да се тумачи мандат дат од стране бирача. То је процес у који нису укључени принципали, бирачи, односно грађани. Они су присутни само индиректно.

У делу литературе се иде и корак даље, па се тврди с обзиром на улогу политичких странака, да иако се посланик формално бива 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“.⁸³³

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 и

⁸³² Видети, К. Strom, *op. cit.*, стр. 67, 69; Свакако, морамо истовремено и да будемо свесни да није довољно да се узму у обзир само програм и традиција, јер се времена брзо мењају и често бити неопходно да се реформулишу ставови, пратећи сигнале бирача, страначких колега, те чланова парламентарних група односно парламента. Ниједан страначки програм не може да покрије сва питања која увек искрсавају. Страначки програми нису уклесани у камену. Друштвена и економска реалност се мењају. Странке нису увек стабилне и јединствене, али су у суштини машинерија у којој се континуирано доносе одлуке. Свакако, постоји увек опасност да се идеал јединствене политичке странке распадне у судару са реалношћу, К. Heidar, *op. cit.*, стр. 123, 127.

⁸³³ J. De Esteban, *op. cit.*, стр. 21.

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.⁸³⁴

Са оваквим резоновањима се не можемо сложити. Наиме, када је реч о првом становишту, никако се у условима савремених представничких демократија не може радити о било каквој верзији императивног мандата у правном смислу, нити се странкама сме дати овлашћење да опозивају посланике. Могло би се само радити о императивности мандата, али у политичком смислу, што спада, а када је реч о одговорности у сферу политичког морала. Са друге стране, чини се да је и друго становиште погрешно. На овај начин би се парламент претворио у тело, а с обзиром на тенденције у оквиру савремених политичких странака у оквиру кога одлуке доносе страначка вођства. На тај начин би се политичким странкама признала улога коју они не би смели да имају у савременим демократским државама. Када би им се тако нешто дозволило имали бисмо „партиократију”. Граница деловања политичких странака би морала да буде слободан посланички мандат у оквиру којег би оне могле да реализују ванправну политичку одговорност према посланицима.

Са друге стране, делегација и не значи сталан надзор грађана над посланицима. Она управо значи да грађани бирају посланике који ће у њихово име и за њихов рачун вршити ту функцију снабдевени слободним посланичким мандатом. Кључно питање је питање одговорности. Њу на изборима реализују бирачи, а видели смо да је између два легислатурна периода реализују политичке странке у своје и у име бирача. Чини се да је кључан проблем у томе што се представничка демократија понекад сувише идеализује, без обзира на конкретне прилике у којима се обавља. Делује као да се пренебрегава чињеница да је у савременим представничким демократијама ово максимум. Келзен је лепо описао парламентарну демократију као компромис између демократског захтева за слободом и принципа поделе рада.⁸³⁵ Такође, увек би ваљало имати на уму да и ванправна политичка одговорност не функционише увек савршено. То је и

⁸³⁴ 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.

⁸³⁵ H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, Braumüller, Vienna, наведено према W.C.Müller, T. Bergman, K. Strom, *op. cit.*, стр. 25-26.

очекивано, пошто ниједан механизам за успостављање и реализовање одговорности није перфектан. Оно што је најбитније је постојање ванправне или политичко-правне одговорности и могућност да се она стави у покрет.

VII ЕЛЕМЕНТИ ИМПЕРАТИВНОГ МАНДАТА У ОКВИРУ ПРЕДСТАВНИЧКИХ СИСТЕМА

1. ОПОЗИВ

1.1. Појам опозива

Правно средство којим се посланик ставља на поновни избор се назива опозив,⁸³⁶ које се у теорији сврстава у институте непосредне демократије, заједно са референдумом, плебисцитом и народном иницијативом.⁸³⁷ У суштини, опозив је, пре свега, политичка санкција.⁸³⁸ Применом овог института посланик се ставља на поновни избор, независно од одржавања редовних или ванредних избора. Ипак, када се упореди са другим институтима непосредне демократије, можемо да констатујемо да га правни системи најмање предвиђају, те се услед тога и најмање примењује.⁸³⁹

У оним правним системима где институт опозива постоји, два су главна разлога за његово увођење. Први се базира на схватању да су изабрани представници пуномоћници својих бирача и да би у представничким телима требало да делују и гласају у складу са њиховом вољом.⁸⁴⁰ Идејна основа за овакво схватање је теорија о везаном мандату, према којој, бирачи не преносе актом избора представника на њих врховну власт, пошто они и даље остају титулари суверености. Имајући то у виду они увек могу да опозову представника који се не придржава изборног програма или чијим, пак радом генерално нису задовољни. Суштина оваквог схватања је да веза између бирача и представника не престаје актом избора, пошто би бирачи требало да стално контролишу своје представнике и њихов рад током читавог мандатног периода.⁸⁴¹ У складу са тим

⁸³⁶ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 700.

⁸³⁷ Опозив је проблематичан са становишта страначких система, јер може да доведе до недемократских резултата, D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, 2011, стр. 7, 16.

⁸³⁸ В. Петров, (2012а), *op. cit.*, стр. 41.

⁸³⁹ V. Beramendi, A. Ellis, B. Kaufman (eds.), *Direct Democracy, The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008, доступно и на, <http://www.eods.eu/library/IDEA.Direct-DemocracyEN.pdf>, приступ 16.05.2016, стр. 110.

⁸⁴⁰ J. Zimmerman, *The Recall – Tribunal of the People*, Praeger, 1997, стр. 5, наведено према A. Twomey, “The Recall of Members of Parliament and Citizens ‘Initiated Elections’”, *University of New South Wales Law Journal* 34(1)/2011, доступно и на <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2011/2.html>, приступ 20.01.2016, стр. 42-43, фн. 4.

⁸⁴¹ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 244-245; Императивни мандат карактеришу три основна обележја: прво, право бирача да дају упутства својим представницима, друго, обавеза представника да по тим упутствима поступају и да својим бирачима подносе извештаје о своме

резонансом, бирачима се мора омогућити, ако су у знатнијем броју да без посебних услова ставе мандат посланика под сумњу, односно на поновно гласање.⁸⁴² Други разлог је практичне природе, према којем би бирачима требало да се омогући да „помере“ корумпиране, некомпетентне или једноставно лење носиоце јавних функција, нарочито када им је мандат временски одређен и када истиче након знатног протеча времена. Став теорије је да је овај разлог конзистентнији са системом представничке демократије и одговорне владе, него што је то први.⁸⁴³

1.2. Настанак института опозива

Опозив је традиционално европска институција,⁸⁴⁴ јер се сматра да је историјски гледано, настао у Швајцарској, мада историјски развој швајцарског опозива није довољно утврђен.⁸⁴⁵ Са друге стране, у теорији се за опозив каже и да је то карактеристично амерички институт којим се омогућава грађанима да уклоне и замене носиоца неке јавне функције пре него што му мандат истекне.⁸⁴⁶ У сваком случају, неспорно је да су „пионири“ у предвиђању и примени овог института на локалном и државном нивоу Швајцарска и САД са краја деветнаестог и почетка двадесетог века.⁸⁴⁷

За разлику од Швајцарске, историјски развој опозива у САД је јаснији. Његова „клица“ се налази у седамнаестом и осамнаестом веку у праву бирача појединих садашњих федералних чланица да опозову посланике.⁸⁴⁸ У теорији се сматра да је ова могућност била предвиђена како би се олакшала непосредна контрола власти од стране грађана. Занимљиво је да у САД током две деценије након 1898. године долази до „ренесансе“ института, као што су референдум,

раду и, треће, право бирача да опозову своје представнике и пре истека рока на који су изабрани. Многи данашњи уставни изричито забрањују сваки императивни мандат, Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 245.

⁸⁴² J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 700.

⁸⁴³ A. Twomey, *op. cit.*, стр. 43.

⁸⁴⁴ J. Đorđević (1964), *op. cit.*, стр. 701.

⁸⁴⁵ Видети, W. E. Rappard, „The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science, The Initiative, Referendum and Recall*, Vol. 43, Sep./1912, стр. 126, 134.

⁸⁴⁶ European Commission for Democracy through Law, Report on the imperative mandate and similar practice, Strasbourg 2009, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29027-e>, стр. 5-6.

⁸⁴⁷ V. Beramendi, A. Ellis, B. Kaufman (eds.), *op. cit.*, стр. 110.

⁸⁴⁸ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 700-701.

иницијатива и опозив.⁸⁴⁹ Интересантно је и да се опозив сасвим ретко примењивао у савезним државама где је прво успостављен, на пример, Пенсилванији, Род Ајленду и Масачусетсу.⁸⁵⁰

Такође, историјски гледано, у оквиру Париске комуне 1871. године је уведен принцип сталне опозивости представника. Међутим, у складу са временски кратким постојањем Париске комуне, оваква пракса практично није ни могла да заживи.⁸⁵¹ Нешто касније, могућност опозива је постојала и у Вајмарској Немачкој. Занимљиво је да су у време раста нацизма у овој земљи заправо главни „корисници“ ове могућности биле љути такмаци Национал-социјалистичка партија и Комунистичка партија. Они су се и поред тога што су били огорчени противници два пута удруживали, а како би успели у примени опозива.⁸⁵²

Требало би и да се помене да је у појединим земљама била предвиђена могућност престанка мандата члановима парламента и то не услед опозива бирача, већ одлуком самог парламента. Ради се о решењима из некадашњих устава Португалије и Алжира. У Португалији је на основу члана 89. Устава од 1933. године Народна скупштина могла да одузме мандат посланицима који изражавају мишљења противна постојању Португалије као независне државе или који, на било који начин, подстичу на насилно рушење политичког и друштвеног поретка. Чланом 30. некадашњег алжирског Устава се предвиђало да Народна скупштина може да одузме мандат посланику само двотрећинском већином чланова и на предлог највишег органа Фронта националног ослобођења.⁸⁵³ Оваква решења су довела до тога да је посланик могао да буде опозван одлуком парламентарне већине.

На овим примерима видимо један посве специфичан начин превременог престанка мандата посланика. У овом случају, посланика не опозивају бирачи, већ њему мандат престаје одлуком органа чији је члан, одлуком парламента. У суштини, ову појаву бисмо назвали „интерним опозивом“. Поставља се питање,

⁸⁴⁹ J. Haskell, *Direct democracy or representative government? : dispelling the populist myth*, Colorado, Oxford, 2001, стр. 47.

⁸⁵⁰ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 701.

⁸⁵¹ Видети, В. Манин, *op. cit.*, стр. 164-165.

⁸⁵² Видети, А. Твомеј, *op. cit.*, стр. 52-53.

⁸⁵³ Имајући у виду улогу коју је Фронт националног ослобођења имао током изборног процеса, овај начин одузимања мандата искључиво на предлог Фронта националног ослобођења на известан начин се приближио опозиву., Видети, М. Јовичић, (2006в), *op. cit.*, стр. 169, фн. 3.

шта би могао да буде *ratio* једног оваквог решења? Делује да се на овај начин у још увек крхким представничким режимима чувао уставом установљени поредак, те је услед тога један државни орган, парламент, добио надлежност да „дисциплинује” непослушне посланике.

Када је о опозиву реч, свакако се морају поменути и некадашње социјалистичке земље. Право бирача на опозив представника је без сумње било најважнији елемент представничког мандата у социјалистичким земљама и оно је по својој суштини уносило у њега највећи степен императивности.⁸⁵⁴ Маркс је, поводом Париске комуне, алудирао на перманентну контролу представника од стране њихових бирача. Лењин је, такође, истицао њену важност. У складу са таквим схватањем, у свом Декрету од 02.12.1917. године, Лењин тврди да представнички систем може да буде заиста демократски само у случају да се бирачима призна право да опозову своје представнике. На основу оваквих учења, овај принцип је био инкорпорисан у Уставима СССР-а и и у уставима земаља којима је тај устав служио као модел.⁸⁵⁵

Теоријски гледано, Лењин је био први и најдоследнији заговорник опозива. Међутим, и поред постојања правне могућности, опозив је сразмерно ретко примењиван у политичкој пракси социјалистичких земаља.⁸⁵⁶ Према подацима Роберта Шарвина, опозиви су се у Совјетском савезу дешавали у оквиру локалних совјета, док их је у Бугарској између 1966-1971. године било 235. У Чехословачкој је био само један случај између 1948. и 1963. године, као и у Демократској Републици Немачкој у периоду између 1965. и 1974. године, док их је било десет у СССР-у у периоду од 1958-1966. године. Разлози за мању практичну примену су варирали од земље до земље. Ипак, сумарно гледано, два су основна разлога. Први разлог је често приморавање посланика да поднесу оставку, те и није било потребе да се приступа овој процедури. Други разлог је компликованост поступка опозива који је предлагаче одвраћао од намере да га покрену. Пример за то је била Пољска. Разуме се, дешавало се и да у одређеном периоду у неким социјалистичким државама овај институт није ни постојао.⁸⁵⁷ Видимо да је опозив

⁸⁵⁴ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 107.

⁸⁵⁵ А. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 26.

⁸⁵⁶ Ј. Ђорђевић, (1964), *op. cit.*, стр. 702.

⁸⁵⁷ Видети, А. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 27-28.

и поред екстензивног предвиђања често остајао могућност „на папиру“ у оквиру једностраначких система, којима доминира једна политичка странка. У таквим системима су се практично страначке одлуке изједначавале са државним и посланику се није остављало много избора у случају одлуке политичке странке да он напусти функцију. Практично, и са и без опозива, он је био „роб“ владајуће, односно једине политичке странке.

1.3. Опозив у позитивном праву

Када је реч о тренутној предвиђености овог института у упоредном праву, чини нам се да би требало да поново пођемо од земаља где је опозив настао. Тако, у појединим савезним државама САД, као и у појединим швајцарским кантонима постоји могућност да се представници опозову на захтев одређеног броја бирача. Швајцарска специфичност је постојање могућности да се кантонална скупштина опозове у целини.⁸⁵⁸ У том случају одређени број бирача има право да предложи да се цела кантонална скупштина распусти, а бирачи касније гласају о том предлогу. Такав поступак је, такође, у некој вези са применом императивног мандата, с тим што се не ради о опозивању појединачног посланика, већ скупштине у целини. Тврди се да се на тај начин више одржава захтев представничког система о подударности воља представљених и њихових представника.⁸⁵⁹

Опозив се ни у Швајцарској ни у САД никада није односио на чланове савезног парламента.⁸⁶⁰ Интересантно је, а упркос томе што је на нивоу федералних јединица дата могућност опозива и формалног везивања бирача и представника, да се никада није размишљало да овај институт буде део федералне

⁸⁵⁸ М. Јовичић, (2006в), *op. cit.*, стр. 168-169; У САД се у укупно осамнаест федералних јединица предвиђа институт опозива. То су: Аљаска, Аризона, Калифорнија, Колорадо, Џорџија, Ајдахо, Канзас, Луизијана, Мичиген, Минесота, Монтана, Невада, Њу Џерзи, Северна Дакота, Орегон, Род Ајланд, Вашингтон, Висконсин. Видети, European Commission for Democracy through Law, „Report on the imperative mandate and similar practice“, Strasbourg, 2009, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29027-e>, стр. 5-6.

⁸⁵⁹ J. Stefanović, *op. cit.*, стр. 424; Ради се о кантонима Берн, Солотурн, Шафхаузен и Тургау. Видети, European Commission for Democracy through Law, Report on the imperative mandate and similar practice, (2009), *op. cit.*, стр. 6, фн. 12; На пример, у члану 57. Устава Кантона Берн се овај институт не назива опозивом, већ ванредним општим изборима. Члан 57. Устава Кантона Берн, http://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/gesetze.assetref/dam/documents/portal/gesetze/constituti_on_of%20the_canton_of_bern.pdf, приступ 09.05.2016.

⁸⁶⁰ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 701.

уставне структуре у САД. Практично, у САД се опозив углавном користи на локалном нивоу, уз веома ретко коришћење на савезном нивоу.⁸⁶¹ Можда је узрок и томе и практичне природе, пошто је много лакше прикупити неопходан број прописа за покретање поступка на локалном нивоу у односу на федерални ниво.⁸⁶²

У појединим федералним јединицама у САД бирачи имају право да практично посредним путем опозову свог представника. Одређени број или проценат бирача има право да тражи у свако доба да се за одређено представничко место избори поново одрже и на тај начин се представник посредно опозива. Но, приликом одржавања поновљених избора представник има право да се поново кандидује. Уколико поново буде изабран, тада терет сношења изборних трошкова пада на оне који су предложили поновно одржавање избора. На тај начин се практично онемогућавају непромишљена и неоснована предлагања поновних избора.⁸⁶³

Без обзира на постојање правних могућности, чак и у овим земљама, „колевкама опозива“, он је само институција „на папиру.“⁸⁶⁴ Разлози за ретко коришћење опозива у Швајцарској су унеколико другачије природе у односу на САД. Између осталог, као разлози могу да се наведу институти директне демократије као што су народна иницијатива и референдум који се у Швајцарској широко користе, као и мало политичко тржиште, постојање критичког јавног мњења и критичке штампе у овој земљи.⁸⁶⁵ На локалном нивоу се могућност опозива легислатурних тела појављује и у Јапану, која је базирана на америчком моделу и предвиђена је под утицајем окупационих сила након Другог светског рата.⁸⁶⁶ Чланом 15. Устава Јапана се предвиђа да грађани имају право да опозову јавне функционере и поред тога што јавни функционери представљају целу

⁸⁶¹ Видети, D. A. Vikram, „Adventures in Direct Democracy: The Top Ten Constitutional Lessons from the California Recall Experience“, *California Law Review*, Vol. 92, 3/2014, стр. 942-944.

⁸⁶² Такође, у доњим домовима у САД мандат чланова траје две године и стога и нема потребе за коришћењем опозива. Основи за опозив се разликују од једне до друге савезне државе, али се овај институт често користи ради „обрачунавања“ са оним посланицима који су гласали другачије по одређеном питању., Видети, А. Twomey, *op. cit.*, стр. 45-48.

⁸⁶³ J. Stefanović, *op. cit.*, стр. 423.

⁸⁶⁴ В. Петров, (2010), *op. cit.*, стр. 74; М. Bridel, *Precis de droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne, 1959, наведено према М. Јовичић, (2006в), *op. cit.*, стр. 169, фн. 4.

⁸⁶⁵ Видети, W. E. Rappard, *op. cit.*, стр. 129; Видети, А. Twomey, *op. cit.*, стр. 52-53.

⁸⁶⁶ Видети, А. Twomey, *op. cit.*, стр. 54-55; М. Pajvančić, „Pasivno biračko pravo (poslanička sposobnost)“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, О. Nikolić, V.Đurić (ur.), Beograd, 2012, стр. 18.

заједницу.⁸⁶⁷ У САД је интересантно да државе чланице федерације не могу да опозову „своје“ чланове конгреса без обзира на право држава чланица.⁸⁶⁸

Без обзира на ретку примену, институт опозива је „прешао” границу САД-а и можемо да га пронађемо у још неким земљама на америчком континенту. У Венецуели постоји могућност опозива, а у складу са чланом 72. Устава Венецуеле. Сходно наведеном члану сви носици јавних функција подлежу опозиву. Када је реч о мандатима чланва колегијалних тела Уставом Венецуеле се предвиђа да ће поступак њиховог опозива бити спроведен у складу са законом.⁸⁶⁹ Сматра се да управо због тога што сви носиоци јавних функција подлежу опозиву да он у овој земљи има најширу примену.

Облик императивног мандата, са опозивом, постоји, још увек, у многим земљама које су и данас комунистичке, као што су Северна Кореја, Вијетнам, Кина и Куба. Нарочито широке могућности за опозив посланика даје устав Кубе.⁸⁷⁰ У складу са кубанским Уставом, посланици имају дужност да своју функцију врше у народном интересу, да одржавају контакт са својим бирачима, да слушају њихове предлоге, сугестије и критике, те да им појашњавају државну политику. Они су бирачима одговорни за вршење своје функције и могу бити опозвани од стране својих бирача у свако време, из разлога и на начин предвиђен законом.⁸⁷¹ У Кини се предвиђа да су посланици под надзором јединица које су их изабрале, које имају у складу са процедуром која је предвиђена законом да своје представнике опозову.⁸⁷² У Вијетнаму се тамошњим Уставом прописује да посланик мора да одржава уске везе са својим бирачима, те да се подвргне њиховој контроли и да прикупља и верно рефлектује њихове интересе. Такође,

⁸⁶⁷ Чл. 15. Устава Јапана, доступно на, https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf?lang=en, приступ 28.05.2016.

⁸⁶⁸ Direct Democracy, *op. cit.*, стр. 112.

⁸⁶⁹ Видети, чл. 72. Устава Венецуеле; European Commission for Democracy through Law, (2009), *op. cit.*, стр. 5.

⁸⁷⁰ European Commission for Democracy through Law (2009), *op. cit.*, стр. 3-4.

⁸⁷¹ Члан 84. и 85. Устава Кубе, https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002.pdf?lang=en, приступ 10.05.2016.

⁸⁷² Члан 77. Устава Кине, https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004.pdf?lang=en, приступ 10.05.2016.

дужан је да одржава редовне контакте са њима и да их извештава о својим активностима.⁸⁷³

Једна од варијанти опозива постоји у другом дому савезног парламента у Немачкој, *Bundesratu*-у или Савезном већу. Чланови овог дома могу да буду опозвани од стране влада федералних јединица које их и именују на тај положај. Због тога овај дом федералног парламента у Немачкој има карактер већа.⁸⁷⁴ Чланови немачког Бундесрата не гласају индивидуално, већ колективно и то према налозима које добијају од својих земаљских влада.⁸⁷⁵ Члан 51. Основног закона који говори да су у Горњем дому посланици инструисани налозима својих влада, представља класичан пример императивног мандата.⁸⁷⁶ Разлог оваквог начина именовања чланова овог дома, као и сам карактер мандата ваљало би тражити у историји и начину на који је настала немачка држава.

У Канади, прецизније у канадској савезној држави Британска Колумбија од 1995. године је имплементирана могућност да чланови једнодомог легислатурног тела буду опозвани из било којег разлога. Овакав поступак је наишао на доста критика, а нарочито због тога што нису предвиђени разлози за опозив, те би могло да дође до узнемиравања посланика из политичких или личних разлога.⁸⁷⁷ То је једина канадска федерална јединица у којој постоји могућност опозива у којој је неопходно да предлог за покретање поступка опозива потпише бар четрдесет одсто бирача који имају право гласа у конкретном изборном округу.⁸⁷⁸

Због јединственог решења, занимљиво је да се помене Устав Панаме од 1972. године. Поменути Уставом се пружа могућност опозива посланика, али не од стране грађана, већ од политичких странака.⁸⁷⁹ Чланом 151. Устава Панаме се предвиђају разлози и поступак за опозив посланика од стране политичке

⁸⁷³ Члан 79. Устава Вијетнама, https://www.constituteproject.org/constitution/Socialist_Republic_of_Vietnam_2013.pdf?lang=en, приступ 10.05.2016.

⁸⁷⁴ В. Петров, (2010), *op. cit.*, стр. 64.

⁸⁷⁵ *Ibidem*; European Commission for Democracy through Law, (2009), *op. cit.*, стр. 4.

⁸⁷⁶ С. Müller, *op. cit.*, стр. 213; Члан 51. Основног закона Немачке, https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf?lang=en.

⁸⁷⁷ Видети, А. Twomey, *op. cit.*, стр. 49-50.

⁸⁷⁸ Од 1995. године је поднето укупно 26 предлога за покретање поступка опозива, <http://www.elections.bc.ca/index.php/referendum-plebiscite-recall-initiative/recall/>, приступ 09.05.2016.; Видети, *Recall and Initiative Act*.

⁸⁷⁹ F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 29.

странке.⁸⁸⁰ Дакле, у овом случају панамски уставотворац је овлашћење да опозивају посланике дао не бирачима, већ политичким странкама. Такво решење, представља изузетак у упоредном праву. Специфично је решење у Уганди где поступак за опозив иницирају бирачи, а одлуку о опозиву посланика доноси изборна комисија. Када погледамо шире упоредноправно видећемо да институт опозива представника од стране грађана тренутно постоји и у Белорусији, Еквадору, Етиопији, Кирибатију, Киргистану, Лихтенштајну, Микронезији, Нигерији и Палауу.⁸⁸¹

1.4. Предлагање увођења опозива у појединим земљама са демократском традицијом

Нарочито је интересантно да се увођење опозива предлагало и у земљама које се у теорији недвосмислено сматрају демократским. Ради се о Великој Британији и њеној некадашњој колонији Аустралији. На пример, недавно је било предложена и могућност опозива чланова парламента у Великој Британији, као и у једној чланици федерације у Аустралији, Новом Јужном Велсу. У Великој Британији су три најјаче политичке странке 2010. године током избора обећале бирачима да ће увести опозив за чланове парламента.⁸⁸² На крају, у Аустралији су главне политичке странке одбациле идеју о опозиву, јер би се на тај начин представници изложили деструктивном узнемиравању група за притисак, екстремистичких снага и опозиционих политичких странака.⁸⁸³

Поред постојања опозива у упоредном праву, као и предлога за његово увођење, у теорији се дошло до закључка да опозив посланика из политичких разлога има неколико негативних консеквенци. Прво, услед могућности његове примене могло би да дође до усвајања популистичких мера, без сагледавања потреба целе државе. Друго, постоји могућност узроковања нестабилности владе, која не би могла да се поузда на подршку, уколико се ради о важном, али непопуларном питању. Треће, могло би да дође до преовладавања партикуларних

⁸⁸⁰ Видети, члан 151. Устава Панаме, https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004.pdf?lang=en, приступ 10.05.2016.

⁸⁸¹ V. Beramendi, A. Ellis, B. Kaufman (eds.), *op. cit.*, стр. 110, 115, 117; Видети члан 84. Устава Уганде, https://www.constituteproject.org/constitution/Uganda_2005.pdf?lang=en, приступ 09.05.2016.

⁸⁸² Видети, А. Twomey, *op. cit.*, стр. 41, 50-51.

⁸⁸³ L. F. Crisp, *The Australian Federal Labour Party 1901-1951*, Hale & Iremonger, 2nd ed, 1978, стр. 213, наведено према А. Twomey, *op. cit.*, стр. 43, фн. 6.

интереса у односу на интерес целе државе. Четврто, парадоксално је да би могућност опозива довела до још јаче контроле политичких странака у односу на посланике.⁸⁸⁴ У суштини, у условима савремених представничких демократија, које се карактеришу снажним страначким апаратима опозив не би посланика приближио бирачима. Насупрот томе, опозивом би се посланику сузио простор за деловање, а прави господари његове примене би биле политичке странке. Поврх свега, проблем приликом примене опозива је могућност његове практичне реализације,⁸⁸⁵ пошто је у пракси технички тешко спровести поступак опозива.⁸⁸⁶

Такође, постоји и схватање у теорији да се опозив не предвиђа не због његове непрактичности, већ пре свега из принципијелних разлога, пошто је опозив представника од стране бирача несагласан с представничким системом⁸⁸⁷ и сметња је његовом функционисању. Опозив би могао представника претворити у делегата бирача подложног неоправданим нападима организованих клика, што би одбијало способне појединце од учешћа у јавном животу.⁸⁸⁸ Према теорији слободног мандата, представници у представничком телу су представници недељиве нације, а не појединих бирача или група. Посланичка функција је утврђена уставом и законима и њено вршење је независно од воље бирача. Лепо је, на класичан начин суштину слободног мандата изразио Основни закон СР Немачке којим се чланом 38. ставом 1. предвиђа да „посланици представљају цео народ и нису везани никаквим налазима ни упутствима, већ једино својом савешћу.” Баш зато што је правно слободан, посланик не може бити током свог мандата опозван.⁸⁸⁹

Закључићемо да је неопозивост посланика у основи репрезентативне владе. Посланицима нација поверава вршење суверености орочено и може да им ускрати поверење на следећим изборима. Право опозива је негација представничке демократије, која подразумева потпуну слободу дискусије и одлучивања у законодавном телу. Како би посланик могао да испуни своју функцију мора

⁸⁸⁴ А. Twomey, *op. cit.*, стр. 60; Видети, Ј. Ђорђевић, (1964), *op. cit.*, стр. 701-702.

⁸⁸⁵ Видети, Ј. Haskell, *op. cit.*, стр. 87 и даље.

⁸⁸⁶ А. Torres del Moral, (2011), *op. cit.*, стр. 47.

⁸⁸⁷ В. Manin, *op. cit.*, стр. 163, 166.

⁸⁸⁸ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 244-245.

⁸⁸⁹ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 245.

правно да буде ослобођен од било какве акције својих бирача.⁸⁹⁰ Институт опозива се у демократским режимима ретко предвиђа, а и онда када се предвиди примењује се ретко и пре свега на локалном нивоу. Опозив се много чешће предвиђа у земљама са „крхким“ демократским системом. Чини се као да њиме уставотворци и законодавци желе да премосте нагомилане проблеме и недостатке, а који се пре свега огледају у ниском нивоу демократске политичке културе и изостајању политичке одговорности носилаца јавних функција. У развијеним демократијама се на опозив не гледа благонаклоно и овај институт се држи супротним демократском представничком систему.

2. ПРОМЕНА СТРАНАЧКЕ ПРИПАДНОСТИ ТОКОМ ЛЕГИСЛАТУРНОГ ПЕРИОДА И ЊЕН УТИЦАЈ НА ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ⁸⁹¹

2.1. Уопштено о проблему „страначких пребега“ у представничким системима током периода легислатуре

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.⁸⁹² 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*

⁸⁹⁰ А. Esmein, *op. cit.*, стр. 269, 271-272.

⁸⁹¹ О овој теми видети и, М. Stanić, „Promena stranačke pripadnosti poslanika tokom legislaturnog perioda i njene pravne posledice u uporednom pravu“, *Strani pravni život*, 3/2015.

⁸⁹² 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, 16.05.2016, стр. 84-85.

Switching, пребегавање-*Defecting*, престројавање-*Floor-Crossing*, политичко номадство.⁸⁹³

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 страначке припадности током трајања легислатурног периода.⁸⁹⁴ 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.⁸⁹⁵ 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“.⁸⁹⁶ 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.⁸⁹⁷

⁸⁹³ В. Ђурић, „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака”, *Нова српска политичка мисао*, vol. XX, 1-2/2012, стр. 187.

⁸⁹⁴ В. Ђурић, (2012), *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, *op. cit.*, стр. 32.

⁸⁹⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), (2009), *op. cit.*, стр. 6.

⁸⁹⁶ Slaviša Orlović, *op. cit.*, стр. 456; На пример, током осмог сазива Народне скупштине дошло је до формирања новог посланичког клуба, а у два наврата је долазило до напуштања посланичких клубова од стране посланика, који су наставили да своју функцију врше као самостални посланици. Видети о овоме више на сајту Отвореног парламента, <http://www.otvoreniiparlament.rs/saziv/59>, 09.08.2017; Такође, током једанаестог сазива Народне скупштине у неколико наврата су поједини посланици напуштали посланичке клубове, те наставили да своју функцију врше самостално, иако је некима од њих тражено да „врате“ мандат. Долазило је и до стварања нових парламентарних група. Видети о овоме више на сајту Отвореног парламента,

<http://otvoreniiparlament.rs/uploads/istrazivanja/Prvih%20godinu%20dana%2011.%20saziva.pdf>, 09.08.2017.

⁸⁹⁷ 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,

У овом делу дисертације фокусираћемо се на проучавање правних последица на мандат посланика у случају промене политичке странке током легислатурног периода, пошто смо о фракцијској дисциплини већ писали. Одмах би ваљало да се напомене и да се разјасни да је промена политичке странке парламентарца квалитативно 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.⁸⁹⁸ 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

Paramaribo, 2007, доступно и на, <http://www.janda.org/bio/parties/articles/Janda%20Suriname%202008.pdf>, приступ, 16.05.2016, 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, В. 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 dva deset 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, приступ 16.05.2016, стр. 40.

⁸⁹⁸ Видети, Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 14.

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.⁸⁹⁹ Губитак мандата посланика у том случају се чини као претерана и казна која није нужна.⁹⁰⁰ 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.⁹⁰¹ 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.

2.2. 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

⁸⁹⁹ 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. Beetham, *op. cit.*, стр. 40.

⁹⁰⁰ D. Sartori, (2003), *op. cit.*, стр. 217.

⁹⁰¹ Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 19.

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 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.⁹⁰²

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.⁹⁰³ Конкретније, оваква поступања могу посебно да буду политички значајна када је сваки глас „драгоцен, особито у ровитој политичкој ситуацији.“⁹⁰⁴ У теорији се и упозорава да се дозвољавањем овакве праксе даје могућност за манипулацију и за неодговорна и исхитрена понашања појединаца.⁹⁰⁵ 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.⁹⁰⁶ Теоретичари који се залажу за спречавање овакве појаве правним средствима сматрају да се њоме изиграва избор бирача и постојање одговорности.⁹⁰⁷ Такође, према њима „кажњавањем“ пребега се чува стабилност, пошто се чува однос

⁹⁰² Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 16-17.

⁹⁰³ J. De Esteban, *op. cit.*, стр. 13-15.

⁹⁰⁴ З. Р. Томић, *op. cit.*, стр. 39.

⁹⁰⁵ Видети, Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 356-357.

⁹⁰⁶ Н-Ј. Veen, *op. cit.*, стр. 18.

⁹⁰⁷ К. 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 27.05.2016.

стр. 4-5, 12-13.

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 у парламенту.⁹⁰⁸ 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.⁹⁰⁹

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.⁹¹⁰ 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.⁹¹¹ Мартин Криле слично резонује. Према њему, гарантовани народни суверенитет се чува кроз избор бирача, који би био лишен сваког смисла страначким променама.

⁹⁰⁸ Видети више, S. Miskin, *Politician Overboard: Jumping the Party Ship*, Research Paper, Department of the Parliamentary Library, Australia, 4/2002-2003, стр. 24.

⁹⁰⁹ Б. Милосављевић, „Теорија политичког представништва и посланички мандат”, *Право и политика*, год. IV, 1/2011, 22.

⁹¹⁰ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, 1. Auflage, стр. 238 и даље, наведено према H. Säcker, *op. cit.*, стр. 351, фн. 13.

⁹¹¹ Видети, M. Müller, *op. cit.*, стр. 29.

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.⁹¹² 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.⁹¹³ У сваком случају, несумњиво је право посланика да напусти своју фракцију⁹¹⁴ и у немачком позитивном праву нигде се не предвиђа да ће посланику престати мандат у случају промене политичке странке.⁹¹⁵

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.⁹¹⁶ 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.⁹¹⁷ 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 утицај страначких вођстава.⁹¹⁸ 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

⁹¹² Видети, М. Müller, *op. cit.*, стр. 30.

⁹¹³ Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 348-349.

⁹¹⁴ М. Müller, *op. cit.*, стр. 25.

⁹¹⁵ Н. Säcker, *op. cit.*, стр. 348-349.

⁹¹⁶ Видети код, Н. Säcker, *op. cit.*, стр.363.

⁹¹⁷ Видети више, S. Miskin, *op. cit.*, 24.

⁹¹⁸ К. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 4-5, 19.

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.⁹¹⁹

2.3. Неколико интересантних решења из упоредног права

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.⁹²⁰ Гледано регионално, највише таквих клаузула се може наћи у бившим британским колонијама у Азији и Африци.⁹²¹ Јужноафричка Република је држава у којој је ово питање најдеталније 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.⁹²² 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

⁹¹⁹ S. Miskin, *op. cit.*, стр. 5; Посланички пребези се оправдавају на различите начине. Видети више, S. Miskin, *op. cit.*, стр. 11-17.

⁹²⁰ *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.

⁹²¹ С. Nikolenyi, (2013), *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), (2009), *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.

⁹²² 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), (2009), *op. cit.*, стр. 8-9; Члан 47.3 Устава Јужне Африке.

уопште не гласа, осим уколико такво гласање, односно негласање странка не одобри или га не оспори у року од 15 дана.⁹²³ На америчком континенту укупно пет држава има овакве одредбе.⁹²⁴ У Европи је ситуација другачија и дисциплина посланика у сваком смислу се најчешће не покушава изнудити правним средствима.⁹²⁵ 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.⁹²⁶

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.⁹²⁷

⁹²³ В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 190; 10. Прилог Уставу Индије, доступно на https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015.pdf?lang=en, приступ 28.05.2016.

⁹²⁴ Видети више, С. Nikolenyi, „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 16.05.2016, стр. 14-15.

⁹²⁵ На пример, занимљив је случај једне словачке парламентарне странке где су посланици обавезивали да ће странци морати да исплате немалу суму новца за случај да напусте странку. С. Nikolenyi, (2011), *op. cit.*, стр. 16.

⁹²⁶ Z. Kedzia, A. Hauser, *op. cit.*, стр. 16.

⁹²⁷ 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

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, 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.⁹²⁸ 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.⁹²⁹ 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.⁹³⁰ 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

посланику престаје мандат и када гласа противно страначким одлукама. Видети више, С. Nikolenyi, (2011), *op. cit.*, стр. 12-13.

⁹²⁸ Чл. 10. Бундестага, доступно на <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, приступ 27.05.2016; В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 189.

⁹²⁹ Чл. 12. ст. 4. и чл. 14. ст. 4. Пословника Националне скупштине Републике Бугарске, доступан на, <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>, приступ 27.05.2016; *Ibidem*.

⁹³⁰ <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/forming-a-parliamentary-group>, приступ 27.05.2016; В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 188-189.

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 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.⁹³¹

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.⁹³²

Поменуто 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

⁹³¹ Чл. 77. Пословника Дома посланика Парламента Чешке Републике, доступан на, <http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html#s9>, приступ 27.05.2016; С. Nikolenyi, (2013), *op. cit.*, стр.12-13.

⁹³² 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/z1/04_Sj9CPyкssy0xPLMnMz0vMAfj08zinfyCTD293Q0N3MOczAw8QwJcXE0tLIwsgk31w_EpMHAx1o9C_ljaw8HA1cPQ3dvQxcDYwcA4xgOr39vQPtnQydDTwtzR0M_AMNXY3MfYNMTDwNULVj2k8RL8BDuBoQJz9eBREEeN_XO4PNSLRfkwLovB7ryA3FAwA3dQvtg!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/, приступ 27.05.2016; С. Nikolenyi, (2013), *op. cit.*, стр. 14.

посланичкој групи.⁹³³ Након промене пословничких правила 1982. године у Шпанији, посланици нису могли да формирају алтернативну посланичку групу, осим оне посланичке групе коју је формирала политичка странка на чијој су листи били кандидовани.⁹³⁴

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.⁹³⁵ 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 његов *ratio*. Сврха постојања оваквих норми није потчињавање посланика 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.

У сваком случају, видели смо да су оваква решења ретко у већ установљеним, традиционалним демократијама, али је уобичајено у демократијама у развоју. Оно се често брани као привремена мера да би се консолидовао хаотичан страначки систем.⁹³⁶ Стога 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

⁹³³ В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 189; D. Beetham, *op. cit.*, стр. 40.

⁹³⁴ 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.

⁹³⁵ L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova 1991, стр. 317, наведено према F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 48, фн. 102.

⁹³⁶ K. Janda, (2007), *op. cit.*, стр. 83; K. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 4-5.

привременим решењем.⁹³⁷ Иначе, 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, 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.⁹³⁸

2.4. Примери из Шпаније, Украјине, Португала и Израела

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.⁹³⁹ 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.⁹⁴⁰

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

⁹³⁷ К. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 1.

⁹³⁸ К. Janda, (2009), *op. cit.*, стр. 21.

⁹³⁹ Видети, Р. García-Escudero Márquez, *op. cit.*, стр. 209.

⁹⁴⁰ *Ibidem*.

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 органу. Но, чини се да и поред оваквог споразума пракса страначких пребега није искорењена у потпуности.⁹⁴¹

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.⁹⁴² 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.⁹⁴³ 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.

⁹⁴¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), (2009), *op. cit.*, стр. 7.

⁹⁴² *Ibidem*, стр. 11.

⁹⁴³ Видети чл. 81. Устава Украјине, доступан на https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2014.pdf?lang=en, приступ 28.05.2016.

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 систем, уставни и парламентарни прерогативи и страначки статути.⁹⁴⁴

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 или у случају да има одређени број изостанака који је предвиђен пословником.⁹⁴⁵ Португалски устав од 1976. године је пример устава којим се детаљно уређује питање посланичких група.⁹⁴⁶

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

⁹⁴⁴ С. Leston-Bandeira, „Dissent in a party-based parliament, The Portuguese Case”, *Party politics*, vol. 15, 6/2009, стр. 697.

⁹⁴⁵ Чл. 160. ст.1 т. ц, Устава Португала, доступан на, https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=en, приступ 28.05.2016.

⁹⁴⁶ М. Ramírez, *op. cit.*, стр. 9.

другачију слику, односно може да се закључи да посланик у Шпанији има мање слободе него посланик у Португалу.⁹⁴⁷ У Португалу, испод уставног нивоа који указује на нестабилност, односно немогућност за акцију индивидуалног посланика, парламентарна арена дозвољава, додуше, лимитирани избор средстава уз помоћу којих посланик може да изрази некакву разлику.⁹⁴⁸

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.⁹⁴⁹ 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.

2.5. Да ли би правни поредак требало да спречава „страначке пребеге”?

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, те обезбеђује очување демократског политичког поретка.⁹⁵⁰ 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

⁹⁴⁷ С. Leston-Bandeira, *op. cit.*, стр. 698.

⁹⁴⁸ Видети, С. Leston-Bandeira, *op. cit.*, стр. 701.

⁹⁴⁹ 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, 28.05.2016.

⁹⁵⁰ В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 185.

посланика од бирача. То значи да се слободан посланички мандат мора довести у везу са политичким плурализмом, нарочито у парламентарном систему.⁹⁵¹

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.“⁹⁵² 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.“⁹⁵³ 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 трговина мандатима.⁹⁵⁴ 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.⁹⁵⁵ 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

⁹⁵¹ В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 185-186.

⁹⁵² П. Николић, *op. cit.*, стр. 261.

⁹⁵³ В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 185.

⁹⁵⁴ В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 187.

⁹⁵⁵ Видети, З. Р. Томић, *op. cit.*, стр. 39-43.

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 губитка мандата.⁹⁵⁶ 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

⁹⁵⁶ H. Säcker, *op. cit.*, стр. 364.

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).”⁹⁵⁷

3. УТИЦАЈ МЕРЕ ЗАБРАНЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА НА ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ

3.1. Мера забране политичких странака и ставови теорије

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.⁹⁵⁸ Овај термин су „сковали“ Карл Левенштајн и Карл Манхајм,⁹⁵⁹ а у њеним оквирима и међу њеним „механизмима“, мера забране политичких странака заузима централно место.⁹⁶⁰ 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.⁹⁶¹

⁹⁵⁷ V. Petrov, (2011a), *op. cit.*, стр. 774.

⁹⁵⁸ Т. Маринковић, „Koliko je militantna „militantna demokratija“? – Primer zabrane političkih stranaka u uporednom pravu“, *Militantna demokratija-nekada i sada*, V. Beširević (ур.), Beograd, 2013, стр. 123.

⁹⁵⁹ М. Thiel, „Germany“, *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, M.Thiel (ed.), Ashgate, Farnham Surrey England, Burlington USA, 2009, стр. 109.

⁹⁶⁰ Т. Маринковић, (2013), *op. cit.*, стр. 124.

⁹⁶¹ 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.

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.⁹⁶² 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.⁹⁶³

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.⁹⁶⁴

⁹⁶² Видети, А. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 23-24.

⁹⁶³ С. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 178-179.

⁹⁶⁴ Видети, А. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 23-24.

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.⁹⁶⁵ Делује да се управо на тај начин најбоље мире два принципа једнаке правне снаге.

3.2. Приказ праксе

Када је реч о Немачкој, поред мере забране политичких странака, мера губљења посланичког мандата није предвиђена Основним законом Немачке. Ову меру је применио, односно изрекао Савезни уставни суд. Оваквом одлуком Савезни уставни суд је показао да ће члан 21. Основног закона тумачити широко.⁹⁶⁶ 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.”⁹⁶⁷ 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.⁹⁶⁸ 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

⁹⁶⁵ Видети, А. Torres del Moral (1982), *op. cit.*, стр. 24-25.

⁹⁶⁶ Р. Franz, „Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison“, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 5, Issue 1, 1982, стр. 58.

⁹⁶⁷ С. Müller, *op. cit.*, стр. 222.

⁹⁶⁸ *Ibidem*.

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,⁹⁶⁹ 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 представник целе нације⁹⁷⁰ и да је основно схватање да се мандат стиче на изборима од стране бирачког тела.⁹⁷¹ 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.“⁹⁷²

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.⁹⁷³ У Шпанији је у три наврата долазило до забране политичких странака одлуком тамошњег Врховног суда. Први пут је наређено распуштање баскијске политичке странке *Herri Batasuna-Euskal Herriarrok* (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.

⁹⁶⁹ 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.

⁹⁷⁰ Видети о томе, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 5.

⁹⁷¹ A. Torres del Moral, (2011), *op. cit.*, стр. 31.

⁹⁷² Х-Х. Фогел, „Забрана политичких странака у Немачкој“, *Уставно ограничење слободе удруживања*, Ј. Тркуља (ур.), Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010, стр. 29.

⁹⁷³ Видети, С. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 183-184.

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.⁹⁷⁴

На другој страни Средоземља, Уставни суд Турске има богату праксу, а када је реч о изрицању мере забране политичке странке.⁹⁷⁵ У овој земљи, приликом изрицања мере забране политичке странке, посланици односно странке губе мандат само у случају да је њихово деловање довело до њеног антиконституционалног деловања.⁹⁷⁶ 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.

3.3. Да ли изрицање мере забране политичке странке значи и престанак посланичког мандата?

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 посегне 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

⁹⁷⁴ 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.

⁹⁷⁵ Видети, Т. Marinković, (2014), *op. cit.*.

⁹⁷⁶ С. Ortega Santiago, *op. cit.*, стр. 178-179.

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. 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.

VIII ТЕОРИЈСКИ СТАВОВИ О ПРИРОДИ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

1. ТЕОРИЈСКА ОБЈАШЊЕЊА У ПРИЛОГ СЛОБОДНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

1.1. Класична француска теорија јавног права Адемара Есмена

Класична концепција слободног репрезентативног мандата наслања се на схватање о националној суверености које је усвојено током Француске револуције и из кога је произашло учење о слободном посланичком мандату. У складу са њим, носилац суверености у држави је нација, која власт врши једино преко својих изабраних представника.⁹⁷⁷ Сходно томе, представници своја овлашћења не добијају од било које изборне јединице која их бира, већ од нације у целини и они суштински, учествују у вршењу суверенитета.⁹⁷⁸ Ова теорија је у основи најближа изложеним начелима утврђеним у Уставу произишлим из Француске револуције и уставима који су уследили касније.⁹⁷⁹

Карактеристичан представник оваквог учења је француски аутор Адемар Есмен. Према њему, нација која је носилац суверенитета представља скуп индивидуа и не поседује самостално вољу коју би изразила. Како је неопходно да се воља нације некако изрази, њен еквивалент је у суштини воља неколико лица који сачињавају орган преко којег се изражава национална воља. Резултат њихових гласања се, заправо, сматра као воља нације. Право да се учествује у процесу формирања политичке воље нације се назива политичко бирачко право (*droit de suffrage politique*). Они који имају ово право су политички бирачи. Они, правно гледано, конституишу нацију и на тај начин врше национални

⁹⁷⁷ В. Režek, *op. cit.*, стр. 39; Воља представништва није само воља његова сопствена воља, већ воља нације. Задатак представника није да формулишу неку вољу која постоји у нацији, већ да је за њу стварају. Воља нације постоји од момента када је изрази њено представништво., *Ibidem*.

⁹⁷⁸ А. Esmein, *op. cit.*, стр. 184; У француском језику се касно схватило да реч мандат, заправо означава сама овлашћења представника, а погрешна употреба ове речи је служила замагљивању идеје. А. Esmein, *op. cit.*, стр. 185; У феудално доба у Енглеској и Француској позиви за скупштине су били упућени колективитетима, који су већ били познати, установљени, као што су градови, племићи представници цркве. Због тога су представници били заиста мандатарни оних који су их да испуњава њихове колективне задатке и да преговара са краљем у њихово име, А. Esmein, *op. cit.*, стр. 186.

⁹⁷⁹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 60.

суверенитет. Есмен закључује да сви грађани имају квалитет да буду носиоци бирачког права, јер у супротном суверенитет не би почивао у нацији.⁹⁸⁰

Према Есмену, практично гледано, политичко бирачко право може да се врши на два начина. Први начин је да бирачи сами врше акт суверенитета, одлучујући, на пример о неком предлогу закона. У том случају се ради о непосредној демократији. Уколико, у име нације представници врше акт суверенитета, онда је реч о представничкој демократији.⁹⁸¹ Дакле, у представничком систему, а за разлику од непосредне демократије, бирачи бирају представнике који ће у име нације вршити атрибуте суверенитета.⁹⁸² Након тога, представници учествују у вршењу атрибута националног суверенитета, чији је носилац нација у целини. Имајући то у виду, овлашћења која добијају не проистичу посебно од њихових бирачких округа, већ од целе нације.⁹⁸³

Кристално је јасно да се овакво учење, када се говори о представничкој демократији наслања на принцип националног суверенитета и искључује, када је реч о политичком праву, оно што се назива репрезентација посебних интереса. Другачије казано, систем националне суверености је негација било каквог система класа и сталеза. Истовремено, Есмен, чини нам се, исправно увиђа да је веома корисно и пожељно да поједине професионалне групе изразе своје ставове и да са њима упознају представнике. У складу са схватањима ове теорије то би морало да остане на нивоу консултација. Вршењем таквог консултовања се само обавештавају носиоци ове јавне функције о одређеним питањима, али то не значи вршење суверенитета.⁹⁸⁴ Реч је, дакле, о правно необавезном саветовању одређених група са посланицима, из којег не проистичу било какве правне обавезе.

1.2. Теорија Леона Дигија

Француски теоретичар Леон Диги питање односа између представника и представљених заснива у суштини на социолошком појму, односно на његовој

⁹⁸⁰ А. Esmein, *op. cit.*, стр. 179-181.

⁹⁸¹ А. Esmein, *op. cit.*, стр. 179; Како би се изразила воља нације приликом гласања је усвојен принцип већине. Ово начело је природно и неопходно, те делује умирујуће и прихватљиво, јер се њиме нико не фаворизује и сви се стављају у исти положај, А. Esmein, *op. cit.*, стр. 180.

⁹⁸² Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 60.

⁹⁸³ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 60-61.

⁹⁸⁴ Видети, А. Esmein, *op. cit.*, стр. 183-184.

идеји о друштвеној солидарности која је условљена поделом рада.⁹⁸⁵ Стога, према Дигију, припадници једне нације су повезани солидарношћу, која настаје поделом рада. Посебна удружења која се у оквиру нације стварају никако не нарушавају њено јединство. Он је сматрао да је велика грешка што се током Француске револуције тврдило супротно и да је било неопходно и сасвим довољно да се нација схвати као једна реалност која се састоји од веза солидарности и међузависности.⁹⁸⁶ Они који владају су као и сви чланови неког друштва повезани међузависношћу и друштвеном солидарношћу. Имајући то у виду, они су дужни да испуњавају своје обавезе које им намеће правило засновано на друштвеној међузависности и солидарности, а то правило Диги назива „друштвеном дисциплином.”⁹⁸⁷

Леон Диги констатује да су носиоци власти појединци. Као и сви остали, они су подвргнути и правном поретку, чија је основа друштвена солидарност која се свима намеће. Он сматра да је појам представништва првобитно створен како би се објаснили извесни приватноправни односи. Диги вели да је касније тај појам проширен, неопходношћу да се формулише једна правна теорија политичких односа.⁹⁸⁸ Ипак, он истиче да је, у суштини, основа ове правне конструкције чињеница солидарности између представника и представљених, која има исти карактер као и друштвена солидарност.⁹⁸⁹ Диги додаје да тамо где постоји друштвена солидарност, одмах се ствара објективно право, ради установљивања и мерења те солидарности. Према Дигију, када говоримо о политичком представништву, заправо не постоји никакав уговор, нити субјективно право, већ само друштвено груписање, које имплицира као и свако друштвено груписање, објективно право. Сви који учествују у том груписању имају одређена овлашћења и дужности, које су засноване на објективном праву, које и постоји да би одржало и развило овакво удруживање. Представљени и представници су, стога, у

⁹⁸⁵ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 61.

⁹⁸⁶ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 8, 10, 12.

⁹⁸⁷ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 60; Диги вели да је свака правна теорија, а нарочито француска, која је заснована на идеји мандата и делегације, заснована на погрешној представи о постојању две колективне личности представљених и личности представника. Услед тога је неопходно установити једну стабилну правну теорију. Потребно је установити правило које установљава ограничења која се односе на активности представника и представљених. То није теорија субјективног права, то је теорија која води до признавања једне правне везе између два елемента, Видети, L. Duguit (1928), *op. cit.*, стр. 545-546.

⁹⁸⁸ L. Duguit, (1902), *op. cit.*, стр. 5, 9.

⁹⁸⁹ L. Duguit (1928), *op. cit.*, стр. 546.

објективној правној чињеници представништва, које је зато једна правна институција.⁹⁹⁰ Другим речима, свест људи да не могу да живе и раде једни без других ствара и за представнике и за представљене објективну ситуацију, односно ситуацију објективног права, која истовремено намеће и дужности и овлашћења.⁹⁹¹

Прецизније гледано, чланови оваквог удружења имају оне дужности које им намеће чињеница удруживања. Бирачи имају дужност да изаберу представнике, док представници имају обавезу да обављају своју функцију на коју су изабрани. Обе ове ситуације су ситуације објективног права.⁹⁹² Током вршења своје функције представници су дужни да се придржавају жеља оних које представљају, што је више могуће. То се не чини због тога што су они мандатарни представљених, већ због тога што репрезентација почива на солидарности и то кроз сличности које уједињују ове две групе, представнике и представљене. Политичко представништво би било уништено уколико не би постојала комуникација између представљених и представника. Због тога Леон Диги истиче да се чине погрешнима оне доктрине као што су Есменова и Лабандова које се заснивају на томе да не постоји никаква веза између представљених и представника. Та зависност постоји, иако је чињеница да је уска. Као пример те везе Диги наводи периодичне изборе и референдум.⁹⁹³

Слободан мандат, према Дигију, не значи да посланици смеју да своју функцију врше арбитрарно. Парламент који они сачињавају мора да одлучује у складу са мандатом, који су прибавили од нације. Леон Диги уочава да, са једне стране, изборни округ нема никакво право да утиче на вршење мандата, док, са друге стране, парламент мора да остане одговоран бирачком телу од којег је добио мандат. Управо су избори, референдум, као и право дисолуције парламента средства за одржавање ове одговорности.⁹⁹⁴ За Дигија су периодични избори начин на који се врши провера да ли посланици правилно врше своју функцију. Изборима се омогућава нацији да процени основно питање, тј. на који начин су

⁹⁹⁰ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 547.

⁹⁹¹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 61.

⁹⁹² L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 548-549.

⁹⁹³ Он сматра да је референдум инструмент представничке демократије, јер све институције које доприносе гаранцији солидарности су управо то. L. Duguit (1928), *op. cit.*, стр. 549.

⁹⁹⁴ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 649-650.

посланици вршили мандат који је цела нација поверила овом телу.⁹⁹⁵ Чини нам се да Диги исправно истиче две ствари. Прво, он наглашава потребу за постојањем одговорности изабраних и поред постојања слободног посланичког мандата. Друго, он истиче постојање везе између представника и представљених која, додуше, није правне природе, али која се истовремено не сме занемарити.

Диги примећује да ове везе постају све чвршће потпунијим организовањем политичких странака и пропорционалношћу репрезентације. Он је у вези са овом чињеницом упутио критику класичној Есменовој теорији. Наиме, навео је да она занемарује праксу политичких странака и да самим тим не објашњава шта се практично дешава у Француској и у другим земљама. Истакао је да је пракса са политичким странкама толико раширена и да се она никако не може сматрати простим изузетком у односу на правила представничког режима.⁹⁹⁶

Диги је још писао да правно гледано, посланици у парламенту слободно изражавају своју вољу, за коју се правно и кроз феномен репрезентације сматра да непосредно потиче од нације. Она има исти карактер и исту снагу, као да је изражена непосредно од нације. Као представнички орган, представници немају никакву другачију вољу од воље нације у целини и када они одлуче, заправо је нација одлучила. Логика представништва је да је та одлука воља нације и да нема јаче воље од ње.⁹⁹⁷ У овом делу се Дигијева теорија приближава Есменовим схватањима. За Леона Дигија нема сумње да посланик не прибавља свој мандат од изборног округа који га је номиновао, пошто парламент прибавља своју моћ од оних који су га изабрали, јер је, заправо, парламент представнички мандатар (*le mandataire representatif*) нације.⁹⁹⁸ Стога, он закључује да су, правно гледано, посланици небитни, пошто само парламент има своју вољу, правну личност, а да фактички посланици гласају и расправљају и учествују у формирању ове воље.⁹⁹⁹

⁹⁹⁵ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 62.

⁹⁹⁶ Видети, L. Duguit (1928), *op. cit.*, стр. 650-651.

⁹⁹⁷ Видети, L. Duguit (1928), *op. cit.*, стр. 559-560.

⁹⁹⁸ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 645.

⁹⁹⁹ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 651; Код доктрине императивног мандата, посланици су мандатар својих бирача и имају субјективно право да врше део суверености који припада њиховим бирачима и налазе се под њиховом контролом. По теорији доктрине репрезентативног мандата, посланици су функционери, на основу објективног права, како би изразили вољу парламента, који изражава вољу нације. Како су они функционери у сасвим специфичној ситуацији, њима се додељују имунитети што је уобичајено у представничком режиму. Нема препрека да нацију репрезентује и само један човек. L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 651-652.

1.3. Теорија инвеституре Мориса Оријуа

Морис Орију је близак приступу органске теорије, односно приступу Георга Јелинека, о чему ћемо касније писати. Према њему, бирачи су представнички орган нације првог степена, док је парламент орган другог степена. Орган првог степена номинује орган другог степена и тим актом се његова улога исцрпљује. Веза између ова два органа је функционална и приликом акта номинације не долази до преноса било какве власти.¹⁰⁰⁰ Значај Оријуове теорије је у томе да она „представља покушај стварања неке врсте синтезе између немачке органске теорије и француске теорије представничког мандата.”¹⁰⁰¹ У суштини, његова теорија произлази из критике француске теорије репрезентативног мандата. У вези са тим, Орију је напомињао да је за њега једино прихватљива немачка органска теорија, али поправљена и допуњена са француском теоријом репрезентативног мандата.¹⁰⁰²

Он је органску теорију критиковао зато што државу посматра једино као систем органа, пошто држава није само то, него је и скуп појединаца. Од немачке органске теорије Морис Орију прихвата схватање нације као организоване и корпоративне институције коју конституишу владајући органи и чији се суверенитет огледа у три вида: владавини закона, аутономији представничког органа (бирача и представничког тела) и аутономији појединаца.¹⁰⁰³ Према њему не постоји делегирање суверенитета које врши нација својим представницима. Он и бирачко тело назива првим представником. Сагласно томе, по њему, не постоји никакав мандат, већ управљање пословима (*gestion d'affaires*).¹⁰⁰⁴ Управо је појам управљања пословима (*gestion d'affaires*) специфичност Оријуове теорије.

Овај теоретичар је даље тврдио да управљање пословима није могуће без једне атмосфере поверења која је условљена постојањем јавног духа и да оно није обележје примитивног доба, већ напротив напредне цивилизације. Он напомиње да се у примитивно доба захтевало постојање прецизног мандата и обезбеђења. Након превазилажења тог периода, настаје управљање пословима, што значи да је

¹⁰⁰⁰ А. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 11.

¹⁰⁰¹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 70-71.

¹⁰⁰² В. Režek, *op. cit.*, стр. 47.

¹⁰⁰³ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 71.

¹⁰⁰⁴ М. Nauriou, *Principes de Droit Public*, Deuxième édition, Paris, 1916, стр. 667.

мандат његова претходница. Орију је пледирао да се у оквиру јавног права разматра замењивање политичког мандата, појмом управљања пословима, јер је у политичкој материји мандат примитивна формула.¹⁰⁰⁵ Изборна функција се исцрпљује у номиновању представника нације и на тај начин се исказују имплицитно воља или жеља. Она се састоји у инвестицији изабраних, после које они могу извесне власти вршити аутономно.¹⁰⁰⁶

Орију је повезивао са представничким мандатом и начело поделе власти, те је писао да оно имплицира аутономију сваког од одвојених форми воље. Тако, бирачи преносе изабранима поверење ради реализације њихових жеља. Они њима не преносе никакву делиберативну надлежност, зато што је немају, али им зато преносе поверење, као и жеље које имају. Бирачи су сами гарант изабранима, то је један скуп намењен да „маршира“ заједно са посланицима. Орију вели да када су посланици изабрани у парламент са једном већином од више хиљада гласова, то значи да више хиљада грађана улази у парламент са њима и то не због тога да би им делегирали делиберативну надлежност, већ да су са њима када расправљају о њиховим жељама.¹⁰⁰⁷ Инвестиција постоји када је „аутономни заступник обавезан да врши своја аутономна овлашћења на доношење одлука у име власти која му даје инвестицију и под њеном контролом. У инвестицији идеја руковођења замењена је идејом контроле, а идеја преношења овлашћења идејом аутономне власти...Представници нације су под њеном инвестицијом, но задржавају своју аутономију”.¹⁰⁰⁸ Укратко, Орију у суштини уводи неку врсту мандата код којег представници раде аутономно, тј. применом начела слободног мандата.¹⁰⁰⁹ Ову теорију је од француских писаца критиковао Диги тврдећи да инвестиција заправо значи делегирање.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰⁵ Орију је напомињао да је Поттије први теоретичар управљања пословима, М. Nauriou, *op. cit.*, стр. 668.

¹⁰⁰⁶ М. Nauriou, *op. cit.*, стр. 701.

¹⁰⁰⁷ М. Nauriou, *op. cit.*, стр. 702-703.

¹⁰⁰⁸ М. Nauriou, *Precis de droit administrative et de droit public*, Paris, 1914, стр. 143-149, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 72, фн. 179.

¹⁰⁰⁹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 72

¹⁰¹⁰ L. Duguít, (1928), *op. cit.*, стр. 551-552.

2. МЕШОВИТЕ ТЕОРИЈЕ О ПРАВНОЈ ПРИРОДИ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

2.1. Немачка органска теорија

Органска теорија о држави је заправо биолошка интерпретација старих теорија које доживљавају друштво и државу као један механизам.¹⁰¹¹ Њен философски основ је Хегелово учење, које види „у држави политички апсолут, док у конкретној разради полази од правне теорије органа коју је изградио немачки правник Ото фон Гирке за колективне личности, односно правна лица уопште.”¹⁰¹² Са друге стране, Гиркеова теорија је заснована на немачкој идеји права удружења која је комбинована са модерном теоријом органског развоја и еволуције.¹⁰¹³ У сваком случају, органска теорија је установљена у Немачкој и као њени утемељитељи се сматрају Ото фон Гирке и Георг Јелинек.¹⁰¹⁴ Међутим, она није била прихваћена само у Немачкој, пошто су њена учења „прешла“ немачке границе, јер су је прихватили и теоретичари из других земаља.¹⁰¹⁵

Када је реч о природи односа између представника и представљених кренућемо од једног од њених утемељивача, Отоа фон Гиркеа. Он је био мишљења да се увек када се једна заједница испољава као правно уређена целина, поставља се питање њеног правног уређења, односно њених органа, њихових надлежности, међусобних односа, као и других елемената којима се она изражава.¹⁰¹⁶ Најбитније код ове теорије је да се у оквиру ње инсистира на томе да је појам органа сасвим посебан, те да не сме да буде замењује са појмом заступника, зато што није у питању заступање једне у себи затворене личности. Гирке то сликовито описује, тако што наводи да „као што кад око види, уста говоре, рука хвата, човек види, говори и хвата, тако и кад орган у оквиру своје надлежности функционише, животно јединство целине постаје непосредно делотворно. Дакле, невидљива личност, настала путем удруживања (*Verbandsperson*), испољава се као јединство које се опажа, о којем се доносе

¹⁰¹¹ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 699.

¹⁰¹² Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 62-63; L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 564.

¹⁰¹³ С. Е. Meriam, *op. cit.*, стр. 59.

¹⁰¹⁴ Видети, L. Duguit, (1902), *op. cit.*, стр. 14.

¹⁰¹⁵ Видети, С.Е. Meriam, *op. cit.*, стр. 44-66; Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 62-63; L. Duguit, (1902), *op. cit.*, стр. 18.

¹⁰¹⁶ Видети, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 63.

судови, односно које жели и дела”.¹⁰¹⁷ Другим речима, орган није ништа друго, него физичко лице које изражава вољу правног лица.¹⁰¹⁸

Према овом учењу, мандат подразумева две личности мандатара и манданта, док орган, супротно, подразумева постојање једне личности, правног лица које делује кроз своје органе. Појам органа подразумева типичан појам из корпоративног права и стран је индивидуалном праву.¹⁰¹⁹ Орган није титулар никаквог субјективног права, већ му се надлежности додељују правом органа, како би вршио одређену сферу субјективног права правног лица или преузимао права и обавезе. Појам органа подразумева постојање само једне воље, и то оне воље која је организована у правном лицу, које је без органа ништа, док је орган без правног лица где исказује своју вољу, такође, ништа.¹⁰²⁰ Дакле, Гирке закључује да орган можемо да посматрамо као инструмент воље и деловања једног правног лица.¹⁰²¹

Један од најистакнутијих присталица органске теорије, Георг Јелинек је тврдио да парламент без сумње своје надлежности прибавља из устава, а не од бирачког тела.¹⁰²² Он је наводио, да је у обе форме демократије и у непосредној и у посредној, народ државни орган. У једној форми то је орган који изражава вољу кроз уједињени народ у свом јединству. У том случају је реч о непосредној демократији. У другој форми, представничкој демократији, се ствара посебан орган за изражавање воље. Његовом креацијом народ и парламент се налазе у правном јединству, пошто је кроз парламент народ организован у правном смислу.¹⁰²³

Јелинек сматра да је држава носилац суверенитета, а сама нација није субјект права различит од државе, јер је и она државни орган.¹⁰²⁴ Нација је

¹⁰¹⁷ O. von Gierke, „Das Wesen der menschlichen Verbände”, *Pluralismus, Konzeptionen, Kontroversen*, München, 1973, стр. 55, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 63, фн. 145.

¹⁰¹⁸ L. Duguit, (1902), *op. cit.*, стр. 14.

¹⁰¹⁹ L. Duguit (1902), *op. cit.*, стр. 14-16.

¹⁰²⁰ Видети, L. Duguit, (1902), *op. cit.*, стр. 16-18.

¹⁰²¹ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 567.

¹⁰²² Међутим, додаје да уколико не постоји било каква веза између парламента и бирачког тела, као и било каква воља изван воље парламента, онда можемо да говоримо о правој олигархији, према L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 658.

¹⁰²³ G. Jellinek, *op. cit.*, стр. 583.

¹⁰²⁴ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 19-20, 22.

примарни, директни орган који свој квалитет добија директно из устава.¹⁰²⁵ Мана ове теорије је у тврдњи да органи директно произлазе из устава, који је израз државне воље, што значи да је државна воља већ изражена. Георг Јелинек је казао да су они конституисани од конституишућег органа.¹⁰²⁶ Логично је да се постави питање одакле долази тај конституишући орган? Односно, где проналазимо први орган креације?

Према Јелинеку правно решење овог проблема се састоји у томе да је парламент директни орган нације, као што је парламент директни секундарни орган државе. У две форме владавине, непосредне и представничке, нација је орган државе. У првој варијанти, врховни орган државне воље се формира из нације у свом колективитету, целини, а у другој кроз орган који је створен да би исказивао вољу нације. Тај орган је парламент и видели смо да тиме народ и парламент формирају једно правно јединство. Изборима се, према Јелинеку, ствара стална веза између парламента и грађана, однос органа, који је у својој суштини правни однос.¹⁰²⁷

У овом делу свога учења, у којем он однос између представника и представљених види као правни однос, Јелинек се разликује битно од осталих теоретичара који су заговарали органску теорију.¹⁰²⁸ Његова конструкција примарних и секундарних органа и служи у основи тежњи да се однос који се између њих образује путем избора правно схвати. По њему, то би било у потпуности у складу са трајном и нормалном политичком зависношћу изабраних од њихових бирача која се обезбеђује политичким средствима као што је то јавно мњење, а у случају потребе овоме би могла послужити и разна правна средства.¹⁰²⁹ Јелинек је сматрао да у случају непостојања правне везе између представника и представљених више се не би радило о народној влади, већ о влади једне уске парламентарне олигархије. Он је и истицао да се ова теорија не

¹⁰²⁵ L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 20; Ова теорија је чисто правна конструкција. Сва правна лица ради стварања права и његовог вршења морају да имају вољу, јер ако нема воље онда нема ни ефективног права, L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 564-565.

¹⁰²⁶ G. Jellinek, *op. cit.*, стр. 566.

¹⁰²⁷ G. Jellinek, *op. cit.*, стр. 585.

¹⁰²⁸ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 64.

¹⁰²⁹ Видети, G. Jellinek, *op. cit.*, стр. 586; Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 64.

слаже са политичком стварношћу према којој парламент има ауторитет док ужива поверење народа.¹⁰³⁰

За другог немачког аутора Паула Лабанда, скуп немачког народа нема своју личност у односу на немачку државу и не може да егзистира изван ње, јер народ није правни субјект нити има своју вољу. У правном смислу чланови представничког тела не представљају посебна лица, њихова овлашћења не потичу од било којег другог субјекта, оне проистичу директно из устава.¹⁰³¹ Сви грађани државе вршећи бирачко право врше индиректно утицај на политику државе благодарећи овлашћењу да сарађују у формирању овог органа, у складу са изборним законом. То је приликом сваких избора, јединствен акт којим субјекти у једној држави врше своје политичко право. Након тог акта, парламент је у оквиру својих надлежности независан.¹⁰³² Другим речима, парламент је национално представништво, не у погледу својих права и обавеза, него само у погледу своје формације и композиције. Услед тога произлази да његови чланови нису везани инструкцијама или мандатима и не могу бити правно одговорни ни својим бирачима, нити шефовима странака за време вршења своје јавне функције. Лабанд је закључио да је уставноправно гледано, парламент државни орган.¹⁰³³

Међу нашим ауторима органску теорију је заступао Слободан Јовановић. Он пише да Јелинек има право када каже да између парламента и народа постоји стална веза. Међутим, Слободан Јовановић одмах истиче да између парламента и народа не постоји никаква правна веза, већ да постоји само политичка веза између њих.¹⁰³⁴ Чланови парламента нису добили мандат од бирача. Функције бирача су, с правног гледиштва, искључиво ограничене на именовање чланова парламента и од њих зависи само која ће лица да врше законодавну власт. Са друге стране, у чему ће се та власт састојати, зависи од закона, а како ће се вршити зависи од воље чланова парламента.¹⁰³⁵ Јовановић се слаже са Јелинеком да између бирача и представника постоји веза, али резолутно одбија могућност да је она правна, већ истиче да се ради о политичкој вези. Стога, посланика искључиво политички, а не

¹⁰³⁰ З. Тукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 182-183.

¹⁰³¹ Видети, Р. Laband, *Le Droit public de l'Empire allemand*, Tome I, Paris, 1900, стр. 443.

¹⁰³² Р. Laband, *op. cit.*, стр. 444.

¹⁰³³ Р. Laband, *op. cit.*, стр. 444, 446.

¹⁰³⁴ С. Јовановић, (1990), *op. cit.*, стр. 284-285.

¹⁰³⁵ С. Јовановић, (1914), *op. cit.*, стр. 219.

правни разлози, нагоне да води рачуна о вољи и интересима својих бирача.¹⁰³⁶ Он је истицао и да је народ политички, а не правни појам и да услед тога између народа и посланика не може да постоји никаква правна веза.¹⁰³⁷

Француски аутор Мишу, такође прихвата органску теорију. Он вели да нација нема никакву самосталну правну егзистенцију, те да је погрешно да се нација посматра као државни орган. Према његовом схватању, у суштини бирачи организовани у бирачке колегије су државни органи, а избори не представљају давање мандата од стране бирача, већ у суштини само један њихов избор.¹⁰³⁸ Мишу, у дефинисању односа између представника и представљених полази од свога схватања правног лица (*la personne morale*).¹⁰³⁹ Он правно лице дефинише као „субјект права које није истовремено људско биће, физичко лице”, тј. као „организовану целину чији сви делови учествују у остваривању истог циља.”¹⁰⁴⁰ С обзиром на то да је правно лице, творевина права, оно и нема сопствену вољу, већ његову вољу морају да формулишу физичка лица по истом психолошком и физиолошком поступку, као и у погледу себе самих и да у име правног лица врше правне радње.¹⁰⁴¹ Орган чини битан део правног лица, али органе не ствара правно лице, већ их стварају „друштвене снаге које су изазвале рађање овог лица и истовремено одредиле његов састав...Правно лице постоји правно од тренутка од којег стиче своје органе.”¹⁰⁴²

Он закључује да нација нема никакву правну егзистенцију различиту од државе и да је заблуда када се нација сматра као орган државе. Органи државе су

¹⁰³⁶ З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 183-184.

¹⁰³⁷ З. Ђукић- Вељовић, (1995), *op. cit.*, стр. 185.

¹⁰³⁸ L. Michoud, *La theorie de la personalite morale*, 1re partie, 1906, стр. 287-290, наведено према, L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 657-658; Према Дигију оваква теорија неправилно схвата чињенице, а нападају је у суштини и њене присталице као што је Јелинек., L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 658.

¹⁰³⁹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 68.

¹⁰⁴⁰ L. Michoud, *La theorie de la personalite morale*, t. 1, Paris, 1932, стр. 4, 140, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 69, фн. 166, 167.

¹⁰⁴¹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 69.

¹⁰⁴² L. Michoud, *La theorie de la personalite morale*, t. 1, Paris, 1932, стр. 138, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 69, фн. 168; Око настанка правног лица деловањем друштвених снага Леон Мишу је полемисао са Леоном Дигијем. Мишу је писао да у суштини устав није дело државе већ дело одређених снага које одређују политички правац, L. Michoud, *La theorie de la personalite morale*, t. 1, Paris, 1906, стр. 137, наведено према L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 575; Диги одговара да друштвене снаге не утичу на стварање устава државе која се формира, већ утичу на мењање или на доношење новог устава у већ формираним државама, L. Duguit (1928), *op. cit.*, стр. 575; По Дигију проблем са Мишуовом теоријом, као и уопште са органским теоријама је тај што не може да објасни на који начин више индивидуалних воља стварају правно лице (*la personne morale*), L. Duguit, (1928), *op. cit.*, стр. 575-576.

заправо бирачи организовани у изборне јединице и они су колегијални орган, тако да њихова појединачна воља производи правно дејство, само онда када је њихова воља у складу са одређеним прописима, комбинована са вољом других лица која чине исту изборну јединицу.¹⁰⁴³ На крају, Мишу пише да бирачи путем избора не дају мандат посланицима, већ да једино обављају поступак селекције (*procede de selection*). Он каже да су бирачи примарни орган и да је као такав тај примарни орган само „надлежан да гласа и да представља државу само у овом чину и ни у којем другом.”¹⁰⁴⁴ Стога, логично произлази и то да представници не представљају једино своју изборну јединицу, већ представљају орган целе државе.¹⁰⁴⁵ Услед тога, логично је да је мандат представника слободан.

Органска теорија је имала своје присталице и у Италији. Италијански аутор Орландо је писао да „народ тек у држави налази своју правну личност, док држава налази у народу материјални елемент који је сачињава.”¹⁰⁴⁶ Према његовом резонувању, не може да буде речи о народном суверенитету, као ни о народу као извору овлашћења које народ путем избора преноси на представничко тело. Представничко тело, као и сви други државни органи добијају своја овлашћења из устава, који се заснива на идеји суверенитета, али не апстрактног, него конкретног, који се формулише највишим правним актом.¹⁰⁴⁷ По њему народ не преноси никакву власт представницима. Народ представнике само бира, а они власт црпе из устава.¹⁰⁴⁸

Орландо закључује да би у одредбама савремених устава да представници представљају целу нацију, изрази „народ” и „нација” требало да се схвате као синоними за реч „држава”, јер „у држави народ налази свој правни израз као

¹⁰⁴³ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 69.

¹⁰⁴⁴ L. Michoud, *La theorie de la personnalite morale*, t. 1, Paris, 1932, стр. 324, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 70, фн. 170; L. Michoud, *La theorie de la personnalite morale*, t. 1, Paris, 1932, стр. 325, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 70, фн. 171.

¹⁰⁴⁵ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 69.

¹⁰⁴⁶ V. Orlando, „Du fondement juridique de la representation politique”, *Revue du Droit Publique et de la Science Politique en France et a l'etranger*, 1/1895, стр. 20, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 66, фн. 153.

¹⁰⁴⁷ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 66; Даље, наводи да код политичког представништва не може да буде говора о било каквом мандатном односу између бирача и представника, јер недостаје основна и најопштија карактеристика мандата, тј. манифестација воље у конкретном случају свих представљених., *Ibidem*.

¹⁰⁴⁸ A. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 11.

правно јединство, а избрани дом је једини орган државног суверенитета.”¹⁰⁴⁹ Орландо тврди да је разумевање односа између гласача и њихових представника кључно за разумевање проблема целог представништва. По њему овај однос се може схватити на два начина.

Прво, могуће га је схватити као акт преноса власти, пре свега суверености, на представничко тело, чији су чланови избрани. Друго, може се разумети и као бирање одговарајућих лица за посланике.¹⁰⁵⁰ Прво схватање Орландо резолутно одбацује, јер сматра да не може бити речи о било каквом мандату у смислу цивилног права, а да не би могло да се говори о било каквом преносу власти, јер би у том случају бирачи морали да преносе не само законодавну власт, већ све функције државне власти. Због тога он сматра да је гласање акт избора најспособнијих за обављање државних послова и да на том начелу почивају сву представнички органи кроз историју. У данашње време тај избор чине бирачи. Представнички органи не добијају своју надлежност од бирача, већ она извире из самог устава. Посланици имају права и дужности које произлазе из устава и из њега произашлих закона.¹⁰⁵¹ Орландо каже да политички токови међу бирачима имају утицаја на представнике колико и уплив околине на биолошки и психолошки развој појединца.¹⁰⁵² Овде можемо да видимо и да поменути аутор не негира постојање извесног утицаја бирача на своје представнике. Јасно је из претходног излагања да Орландо није мислио на утицај правним средствима.

Органску теорију је заступао још један француски аутор, Каре де Малбер. Он размишља слично као Орландо када каже да је посланик представник државе и да представља нацију и да се заправо тада мисли на њену целину, тоталитет, где је нација схваћена као држава.¹⁰⁵³ Он је јасно истицао разликовање два појма. То је појам избора и појам преноса власти. Конфузија је када сматрамо да

¹⁰⁴⁹ V. Orlando, „Du fondement juridique de la representation politique”, *Revue du Droit Publique et de la Science Politique en France et a l'etranger*, 1/1895, стр. 24, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 67, фн. 157, 158.

¹⁰⁵⁰ V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940, стр. 420, наведено према В. Режек, *op. cit.*, стр. 49, фн. 174.

¹⁰⁵¹ Видети, В. Режек, *op. cit.*, стр. 49.

¹⁰⁵² V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940, стр. 449, наведено према В. Режек, *op. cit.*, стр. 49, фн. 175.

¹⁰⁵³ A. Torres del Moral, (1982), *op. cit.*, стр. 11.

представници изабрани од стране бирача кроз делегацију добијају њихову власт. Неопходно је да се призна да су избори заправо начин одређења бирачког тела.¹⁰⁵⁴

Каре де Малбер, држи изборно право грађана као средство којим они врше огроман утицај на општи правац политике коју спроводе представници, јер у случају неспровођења политике за коју бирачи нису гласали, они неће бити поново изабрани. Без обзира на неспоран значај избора, ипак није ништа мање исправно да се каже да се партиципација бирача у вршењу суверенитета исцрпљује на изборима.¹⁰⁵⁵ Према, Каре де Малберу, представници се бирају гласовима грађана, али власт коју прибављају након избора не долази од грађана. Народ не пружа на изборима својим представницима мандат, већ поверење.¹⁰⁵⁶ Може да се каже да су посланици представници државе, који врше суверенитет у оквиру уставних надлежности легислативног тела. Требало би запазити да не може посланик сам да исказе вољу нације. Одговарајући орган који исказује вољу нације је легислативно тело. Посланик је део представничке скупштине и сарађује у остваривању воље коју скупштина изражава. Задатак скупштине није да изрази вољу бирача, већ да изрази државну вољу.¹⁰⁵⁷

Овај аутор истиче да је, у суштини, у свим државним формацијама, основни циљ да се организује национална група, односно нација. Организовати је, значи дати јој органе и вољу да делују за њен рачун. Управо је то тачно функција скупштине коју сачињавају посланици, јер је то орган који је креиран јавним правом како би се омогућило нацији да изрази своју вољу.¹⁰⁵⁸ Каре де Малбер је истицао и, према њему, велику разлику између представника и органа. Кључно је да је карактеристика представника да дела за рачун неког другог лица. Цела репрезентација подразумева постојање два лица, при чему представник мора да изражава вољу представљеног. Међутим, потпуно је различита ситуација када је

¹⁰⁵⁴ R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 218-219.

¹⁰⁵⁵ Видети, R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 219-220.

¹⁰⁵⁶ R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 221; Правило да посланик репрезентује нацију значи да представник не репрезентује грађане узете индивидуално, него њихов екстра индивидуалан и недељив колективитет., R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 223.

¹⁰⁵⁷ R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 224-225.

¹⁰⁵⁸ R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 227; Барер је упечатљиво ову концепцију описао на заседању скупштине 8. јула 1789. године када је казао да законодавна власт не постоји све до момента када је скупштина представника формирана и услед тога бирачи у време избора не могу да дају никакве наредбе њиховим представницима, јер у том моменту законодавна власт не постоји, нација још нема свој законодавни орган. Скупштина посланика би правно требало да се дефинише као орган нације., R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 227-228.

реч о органу, пошто се воља органа урачунава једном унификованом колективитету, који као апстрактан ентитет нема вољу нити може сам да делује. Стварање органа је оно средство којим колективитет бива способан да делује, који у правном смислу стиче реалитет постојања, правну личност коју не поседује без органа. Оно што је најбитније и што је највећа разлика у односу на представника је да приликом изражавања воље органи делују без ограничења. Једина ограничења су она која се тичу њихових надлежности, док истинско представљање стално имплицира однос субординације између представника и представљених.¹⁰⁵⁹

На крају, Каре де Малбер извлачи логичан закључак када је реч о органима, а имајући у виду основне поставке његове теорије. У складу са тим премисама, између посланика и грађана не постоји никакав однос субординације, већ бирачи имају само могућност да не изаберу посланике из претходног сазива. Но, њихова одлука увек важи проспективно, за будућност, те они немају могућност да укину акте које је претходна легислатура усвојила, пошто су они правно перфектни. Практично, бирачи у односу на представнике имају само право номиновања. Разумљиво, то се право не врши током трајања легислатурног периода,¹⁰⁶⁰ већ једино на изборима.

Иначе, интересантно је да се помене да је и Каре де Малбер, слично Георгу Јелинеку истицао да је основни орган у држави народ. Сходно томе, сви остали државни органи, укључујући ту и парламент су органи народа. У овом делу његовог учења, провејава идеја да између народа и парламента не постоје само политички, већ и правни односи. У чему се они састоје? Каре де Малбер је по овом питању јасно одређен. Политички односи између њих се састоје у полагању рачуна бирачима и контроли јавног мњења. Са друге стране, правни односи се огледају у уставном принципу о обнављању парламента, његовом распуштању, а

¹⁰⁵⁹ R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 228-229.

¹⁰⁶⁰ Видети, R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 229-230; Према позитивном француском праву субјекти права представљања нису грађани, већ нација, стална и недељива, различита од појединаца који је сачињавају. Нација нема своју вољу и не постаје правна личност, без своје репрезентативне организације. Посланици као тело, нису представници, већ ствараоци националне воље. Они су орган стварања те воље, која не почиње да постоји, без да је они створе. Коначно, можемо да пронађемо у систему који називамо репрезентативним, да то није систем репрезентације личности и националне воље, већ организовање националне воље и личности. Правна квалификација која се мора дати телу депутата је она која их одређује не као представнике нације, већ као органе нације., R. Carré de Malberg, *op. cit.*, стр. 231.

понегде и у принципу ротације.¹⁰⁶¹ Стога, оба ова аутора закључују да је парламент ништа без народног поверења, те да у политичкој стварности постоји симбиоза и то политичко-правна између народа и парламента у којој је народ носилац власти, док је парламент орган преко кога народ изражава своју вољу и своје тежње.¹⁰⁶²

2.2. Теорије Герхарда Лајбхолца

Герхард Лајбхолц је током свог рада прошао кроз две фазе. У својој првој фази је имао крајње „непријатељски“ став према политичким странкама. Међутим, након Другог светског рата, Лајбхолц је почео да другачије поима улогу политичких странака, све више је признајући. На тај начин Лајбхолц није деловао само на теорију, већ је имао утицаја и на обликовање практичних схватања у Немачкој по овим питањима, пошто је био судија Савезног уставног суда те земље.¹⁰⁶³ У суштини, Лајбхолц је ревидирао његов у почетку изразити антипартизам, схватавши политичке странке као неизоставна средства за исказивање плурализма и демократије у оквиру демократије маса. Стога је у својој другој фази истицао да представништво не би могло да функционише без политичких странака.¹⁰⁶⁴

У својој првој фази, Герхард Лајбхолц је сматрао да представљати значи чинити егзистенцијалним неко самостално биће које није присутно, односно дати његову феноменолошку репродукцију и да је појму представљања својствена двострукост постојања бића.¹⁰⁶⁵ Према овом аутору појам представништва је филозофски појам и остварљив је једино у одређеној вредносној области.¹⁰⁶⁶ Када је реч о политичком представништву, он полази од становишта да је свака народна заједница заправо „конкретан тоталитет који истовремено обухвата

¹⁰⁶¹ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 698.

¹⁰⁶² *Ibidem.*

¹⁰⁶³ D. Ragazzoni, „Debating Parliamentarism and Partisanship in Weimar: Parliamentary Representation and mass Parties in the thought of Carl Schmitt and Gerhard Leibholz“, European Consortium for Political Research (ECPR) 2013, General Conference Sciences Po Bordeaux, 4-7 September 2013, доступно и на <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/eb120577-1bbe-464e-9f8f-704c9968a0c9.pdf>, приступ 02.05.2016, стр. 5.

¹⁰⁶⁴ D. Ragazzoni, *op. cit.*, стр. 23.

¹⁰⁶⁵ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, 1966, стр. 26, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 73, фн. 181.

¹⁰⁶⁶ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, 1966, стр. 32, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 73, фн. 182.

наслеђе прошлих генерација и у клици живот будућих поколења“.¹⁰⁶⁷ Оваква заједница има одређене вредности и она је са тим вредностима истовремено и вредносна заједница, али и у држави, односно политичкој сфери идеално политичко јединство. Лајбхолц је наглашавао неопходност постојања тог вредносног аспекта, јер само на тај начин народ може да буде представљен.¹⁰⁶⁸

Преме томе, народна заједница је као „конкретна вредносна заједница једно дејствујуће идеално јединство, које у суштини може да се заснује кроз државно јединство у политичкој сфери.“ Као вредносна заједница она није „идентична збиру посебних индивидуа, већ индивидуе граде једно више биће, један тоталитет који је једнак збиру прошлих и клице будућих генерација.“ Друштво и индивидуе стоје у односу међузависности. Репрезентација постоји онда када представник представља политичко-идеално јединство народа као вредносно јединство. Како би испунио ову функцију представник мора да буде представник целог народа. Пошто служи целини он мора да буде ослобођен било каквих наредби и притисака од било какве групе. Његова суштинска одлика је независност.¹⁰⁶⁹

За представништво је неопходан услов и да се појединац не посматра само као члан групе, већ да јој се и супроставља развојем процеса рационализације и диференцијације као самостално биће.¹⁰⁷⁰ На крају, Лајбхолц је закључио да пошто се посланици сматрају представницима политички идеалне народне заједнице, да одлука парламента правно обавезује целу представљену народну заједницу. Овакав однос захтева и да представници имају своју вредност и да приликом доношења политичких одлука располажу пуном слободом, то јест слободним мандатом. Он је даље резонувао да је императиван мандат супротан идеји представништва, јер се њиме поништава лична вредност представника. Лајбхолц је поред овог додао и један технички аргумент против успоставе императивног мандата. Наиме, према њему, народ као политички-идеално

¹⁰⁶⁷ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, 1966, стр. 45, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 73-74, фн. 184.

¹⁰⁶⁸ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 74.

¹⁰⁶⁹ Видети, M. Müller, *op. cit.*, стр. 32.

¹⁰⁷⁰ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, 1966, стр. 31, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 74, фн. 185.

јединство није у могућности да даје налоге односно упутства.¹⁰⁷¹ Међутим, Лајбхолц је касније напустио оваква становишта.¹⁰⁷²

Дакле, у својој другој фази, Лајбхолц је објашњавао да је ширење бирачког права условило појављивање и ширење политичких странака. То је водило до структурне промене либералне представничке демократије.¹⁰⁷³ Он је ревидирао своје ставове и писао је да се у модерним парламентима посланици под притиском своје странке налазе у лавиринту обавеза, те се њихова улога редукује на функцију, обичног страначког делегата. Према Лајбхолцу репрезентативно-парламентарна демократија у савременој “држави партија“ је у суштини плебисцитарна демократија у којој су суштински масе организоване од политичких странака, које уједињују политичке субјекте.¹⁰⁷⁴

Лајбхолц је наводио да класични репрезентативни парламентаризам, који је у Енглеској настао у 18. веку и који развој је пратио у ери раног конституционализма на континенту током Француске револуције када бива и развијан, полази од почетне тачке да је репрезентовани народ, политички гледано, јединство. Због тога се логично закључује да представник није заступник неке групе бирача или неког изборног округа, већ као што то кажу представнички уставни од Француске револуције, представник је заступник целог народа.¹⁰⁷⁵

Тако, је он даље појашњавао да је парламент првобитно био замишљен као тело састављено од најбољих, од елите. Овакво тело би доносило најбоље могуће одлуке за целу нацију, те би имало и највећу могућу политичку моћ. Управо, благодаревћи овом схватању о квалитету парламента као државног органа, у Енглеској је и настало учење о његовој суверености. Међутим, наводи Лајбхолц, знало се инстинктивно да ће признавање и толерисање политичких странака угрозити овако замишљену слободу посланика. Ипак, њихово постојање није могло да се игнорише.¹⁰⁷⁶

¹⁰⁷¹ G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, 1966, стр. 74-75, наведено према Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 74-75, фн. 187.

¹⁰⁷² Видети, M. Müller, *op. cit.*, стр. 33.

¹⁰⁷³ G. Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie, у Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, стр. 96 и даље, 103, наведено према M. Müller, *op. cit.*, стр. 26-27, фн. 192, 193.

¹⁰⁷⁴ F. F. Segado, *op. cit.*, стр. 36-37.

¹⁰⁷⁵ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 1.

¹⁰⁷⁶ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 2.

Према Лајбхолцу, њихово постојање није могло да се игнорише, пошто политичке странке данас једине имају могућност да милионе бирача вежу за политички активне групе. Без њиховог уметања би народ данас био аморфна маса без способности да артикулише интересе и да утиче на политичке процесе. Овакав њихов развој је утицао, тврди Лајбхолц, и на положај посланика. Степен независности посланика се разликује од земље до земље, али углавном преовлађује становиште да би посланик своје мишљење требало да жртвује страначком ставу.¹⁰⁷⁷ Оваква ситуација одговара томе да у масовној демократији страначке државе посланик за евентуално понашање супротно страначким ставовима може да се учини одговорним. У случају, његових тежих одрицања од страначке политике оне га могу и искључити из чланства. Последица може, на крају, да буде и губљење мандата.¹⁰⁷⁸

Имајући у виду утицај политичких странака, он је посматрао посланика као међучлана, који је у могућности да врши утицај само унутар своје странке и фракције.¹⁰⁷⁹ Теоријски гледано, Герхард Лајбхолц је пружио модерну варијанту Русоовог учења о непосредној демократији.¹⁰⁸⁰ Према њему, политичке странке су оно средство које служи читавом народу и идентитет народне воље и страначке воље појављује се као сурогат непосредне демократије у модерној држави.¹⁰⁸¹ Логична последица ове теорије је императивни мандат. Међутим, за Лајбхолца је остало отворено питање који страначки орган би имао право да реализује овако постављени императивни мандат.¹⁰⁸²

Лајбхолц је истовремено био и свестан каква опасност може да наступи по представничку демократију уколико би се политичке странке оставиле без „надзора“. У складу са таквим својим резонавањем, он је тврдио да је у данашњим условима неопходно да се политичке странке као неизоставни инструмент и носилац нове форме демократије сачувају од њиховог уништења. Односно, требало би да се спречи да политичке странке изгубе свој политички карактер и да

¹⁰⁷⁷ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 3.

¹⁰⁷⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁷⁹ Видети, M. Müller, *op. cit.*, стр. 33.

¹⁰⁸⁰ W. Kaltefleiter, H-J. Veen, *op. cit.*, стр. 247.

¹⁰⁸¹ G. Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie, Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, стр. 93 и даље, наведено према W. Kaltefleiter and H-J. Veen, *op. cit.*, стр. 247, фн. 6.

¹⁰⁸² W. Kaltefleiter, H-J. Veen, *op. cit.*, стр. 247.

не постану егоистичне фракције. Такође, ваљало би и да се спречавају олигархијске тенденције у самим политичким странкама. Због тога, неопходно је да се активира што више грађана, а странке да се демократизују, а нарочито начин предлагања кандидата.¹⁰⁸³ Према Лајбхолцу постављање политичких странака на прави пут представља највећи изазов за теорију и праксу,¹⁰⁸⁴ те је управо недовољно добро познавање суштине и важности политичких странака и довело до развитка нацизма, фашизма и комунизма.¹⁰⁸⁵ У суштини, „страначки“ погледи могу да буду добри или лоши за демократију, каже Лајбхолц. Добро је када оне доводе до политичке слободе и када доприносе постојању праксе у оквиру које се негује аутономија и критичко мишљење. Лоше је када страначко деловање нарушава државно јединство или опште добро.¹⁰⁸⁶

3. ТЕОРИЈЕ КОЈИМА СЕ ИСТИЧЕ УТИЦАЈ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА НА ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ

3.1. Теорија Макса Вебера

Макс Вебер под представништвом подразумева првенствено чињеницу да се делање одређених припадника групе, односно представника приписује и осталима, који би требало то да прихвате као нешто „леgitимно” и обавезно, што стварно и чине. Према Веберу представништво може имати више облика: апроприсано, сталешко, везано и слободно представништво. Апроприсано и сталешко представништво су заступање, односно представљање једино личних (апроприсаних) права, односно привилегија.¹⁰⁸⁷ Супротност овоме представљају везано и слободно представништво. Код везаног представништва моћ изабраних или одређених опуномоћеника је као представника ограничена императивним мандатима и правом на опозив, те је везана за сагласност оних особа које заступају. Такви „представници“ су у суштини чиновници оних које представљају.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸³ G. Leibholz, *op. cit.*, стр. 5.

¹⁰⁸⁴ D. Ragazzoni, *op. cit.*, стр. 20.

¹⁰⁸⁵ D. Ragazzoni, *op. cit.*, стр. 21.

¹⁰⁸⁶ D. Ragazzoni, *op. cit.*, стр. 19.

¹⁰⁸⁷ М. Вебер, (1976а), *op. cit.*, стр. 234-235.

¹⁰⁸⁸ М. Вебер, *op. cit.*, стр. 235.

У слободном представништву представник није везан за било какву инструкцију, већ се понаша независно. Он је обавезан да изражава објективна лична уверења. Представници нису обавезни да чувају интересе оних који су га делегирали. Према Веберу слободно представништво неретко може да буде неизбежна последица непотпуности или одсуства инструкције, док у другим случајевима може да представља намеран садржај избора представника. У том случају су представници „господари“ оних који су их изабрали, а не њихове „слуге“.¹⁰⁸⁹ Без обзира што сматра да представници нису дужни да чувају интересе оних лица која их делегирају, он додаје да је изван минимум друштвене сагласности и то бар друштвено значајних подвлашћених слојева предуслов за трајање сваке, па и најбоље организоване владавине, а управо су парламенти средство да се манифестује минимум ове сагласности.¹⁰⁹⁰

Макс Вебер је, такође, уочавао и утицај политичких странака на процес доношења одлука у оквиру парламената. Тај утицај доводи до тога да у модерним парламентима говори посланика више не представљају никакве личне исповести, борбе, а још мање служе томе да се противници придобију. Практично, то су званична саопштења партије која се издају земљи.¹⁰⁹¹ Међутим, и поред тога што констатује такво стање у модерним парламентима, Вебер је свестан и позитивног значаја политичких странака за функционисање представничке демократије. Он сматра да, заправо, рационално организоване политичке странке спречавају да се дође до ирационалне државне политике, односно до демократије улице. Она је управо најјача у оним државама у којима нема политичких странака основаних на рационалним основама.¹⁰⁹²

3.2. Теорија Карла Шмита

Суштина парламентаризма према Шмиту, лежи у складу са ознаком Рудолфа Сменда у ономе што је „динамичко-дијалектичко“, тј. у процесу разјашњавања супротности и мњења из којег као резултат настаје исправна

¹⁰⁸⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁹⁰ М. Вебер, (1976б), *op. cit.*, стр. 474.

¹⁰⁹¹ М. Вебер, (1976б), *op. cit.*, стр. 476; Многочлани парламенти не могу да владају, нити да праве политику. Практично, само маса посланика постоји као свита једног или малог броја „лидера“, којима су послушни све док имају успеха. Ову „цезаристичку“ примесу није могуће искоренити у државама са много становника. Ипак, у исто време, она обезбеђује да се одговорност пред јавношћу заснива на одређеним личностима. Супротно, у многочланој скупштини која влада, та би се одговорност потпуно распинула, М. Вебер, (1976б), *op. cit.*, стр. 477.

¹⁰⁹² М. Вебер, (1976б), *op. cit.*, стр. 497-498.

државна воља. Суштина парламента јесте јавно расправљање аргумената и противаргумената, јавна дебата, јавна дискусија.¹⁰⁹³ Но, према Шмиту, утицај политичких странака и њихове пропаганде је довео до тога да се представничка демократија сведе на манипулацију јавним мишљењем.¹⁰⁹⁴ Управо због тога је Карл Шмит заузимао крајње критичан став према политичким странкама.¹⁰⁹⁵

Конкретно, он је сматрао да је парламент „истинит“ само док се јавна дискусија озбиљно узима и води. Појашњавао је да у дискусију спадају заједничка уверења као премисе, спремност да се буде уверен, независност од страначког везивања, непристрасност према егоистичким интересима.¹⁰⁹⁶ Управо, став о слободном посланичком мандату, гаранција слободе говора и прописи о јавности седница имају смисла само при исправно схваћеној дискусији. Ипак, Карл Шмит је уочио да је од јавне дискусије мало остало. Управо, са развојем модерне масовне демократије положај парламентаризма постаје критичан, пошто њен је развој аргументовану јавну дискусију претворио у празну формалност. Норме о слободи посланика и јавности седница, делују као сувишна декорација. Оне су према Шмитовом становишту, бескорисне.¹⁰⁹⁷

Стога, он наглашава да у модерном парламентаризму, јавност добија апсолутну вредност, јер је она пре свега практично средство против бирократско-стручно-техничке тајне политике апсолутизма. Шмит вели да је светлост јавности заправо светлост просветитељства, ослобођење од празноверја, фанатизма и интриге, односно помаме за влашћу.¹⁰⁹⁸ По њему, парламент је место где се делиберира, тј. у дискурзивном процесу, расправљањем аргумената и противаргумената, добија релативна истина. Као што је за државу неопходна већина власти, тако је сваком парламентарном телу потребан већи део странака.¹⁰⁹⁹

Међутим, поред изражене насушне потребе за јавношћу, Шмит је био свестан једне чињенице. Наиме, он је схватао да је у данашње време, практично

¹⁰⁹³ К. Шмит, (2001а), *op. cit.*, стр. 172.

¹⁰⁹⁴ D. Ragazzoni, *op. cit.*, стр. 9.

¹⁰⁹⁵ Видети, D. Ragazzoni, *op. cit.*.

¹⁰⁹⁶ К. Шмит, (2001а), *op. cit.*, стр. 151-152.

¹⁰⁹⁷ Политичке странке више не наступају једна према другој као мишљења која дискутују, него као социјалне или привредне групе за власт. К. Шмит, (2001а), *op. cit.*, стр. 152.

¹⁰⁹⁸ К. Шмит, (2001а), *op. cit.*, стр. 175.

¹⁰⁹⁹ К. Шмит, (2001а), *op. cit.*, стр. 181.

сасвим немогуће да се у оквиру парламента ради другачије него са одборима. Проблем је што би ти одбори требало да буду што ужи. На тај начин се пленум парламента, тј. његова јавност, отуђује од своје сврхе и тиме нужно претвара у обичну „фасаду“, док парламентаризам напушта своју духовну основу. Шмит наглашава да је идеја модерног парламентаризма настала у борби против тајне политике апсолутних владара. Управо је захтев за контролу и веровање у јавност, односно осећај људи за слободу и правду устајао против арканске праксе која је тајним одлукама одлучивала о судбини народа.¹¹⁰⁰

Карл Шмит је закључио да ако су јавност и дискусија у чињеничној стварности парламентарног погона постале празна и ништавна формалност, онда је и парламент, онако како се развио у 19. веку, изгубио своју дојакосњу основу и свој смисао.¹¹⁰¹ Према његовом схватању идеал националне суверености се у суштини претворио у страначку сувереност, те су страначке бирократије стварни носиоци моћи. Садејством медија, странака и капитала парламентаризам је постао пука „фасада“ доминације корпоративних интереса.¹¹⁰² Овакво Шмитово размишљање подсећа на мисао Џемса Брајса, који вели да је „скупштина постала само машина за гласање, пасивни орган једног невиђеног деспотизма. На тај начин, она може врло лако престати да изражава народну вољу, јер већина једне партијске већине не представља неизбежно гледиште већине целе скупштине.“¹¹⁰³

4. ТЕОРИЈСКА ОБЈАШЊЕЊА У ПРИЛОГ ИМПЕРАТИВНОГ ПОСЛАНИЧКОГ МАНДАТА

4.1. Класична теорија о императивном мандату Жан Жак Русоа

Основна претпоставка Жан Жак Русоа је да се сувереност не може представљати из истог разлога због којег се не може ни отуђити. Сувереност је, према Русоу, садржана у општој вољи, а воља се никада не представља. Због овакве карактеристике опште воље, народни заступници не могу да буду представници народа, већ само његови повереници. Они не могу ништа коначно да закључе. Сваки закон који није усвојен од народа није закон, он је ништав. Чувена је и Русоова изјава о томе да енглески народ мисли да је слободан, али да

¹¹⁰⁰ К. Шмит, (2001а), *op. cit.*, стр. 183.

¹¹⁰¹ К. Шмит, (2001а), *op. cit.*, стр. 184.

¹¹⁰² D. Ragazzoni, *op. cit.*, стр. 10.

¹¹⁰³ Џ. Брајс, *op. cit.*, стр. 36.

се веома вара, јер је слободан само током избора за чланове парламента. Након избора чланова парламента, он поново постаје роб, не значи ништа.¹¹⁰⁴ Мисао о представницима је савремена идеја која потиче из феудалне владавине када је људско име обечашћено.¹¹⁰⁵

Према Русоовој теорији дело парламента никада не може да буде коначно, док не буде ратификовано од носиоца суверености, народа.¹¹⁰⁶ Дакле, када је реч о материји представништва, Русо пледира за неку врсту правног заступања у области политичког представништва. То се најбоље и када употребљава термин „комисионар“ када пише о народним представницима.¹¹⁰⁷ У свом делу „Разматрања о владавини у Пољској“, Русо даље јасно изражава и разрађује своје ставове. Он, ипак, прихвата одређену идеју заступања приликом изражавања „опште воље“, али је држи за нужно зло. Имајући то у виду, он предвиђа низ мера које би требало да отклоне евентуалне нежељене последице, а све се оне свODE на прихватање императивног мандата. Те мере су, на пример, честа замена представника, њихова обавеза да се придржавају упутстава, као и полагање извештаја бирачима о њиховом раду у скупштини.¹¹⁰⁸

4.2. Теорија Пјера Дандирана

Двојица најзначајнијих заступника тезе о оправданости постојања императивног мандата су Пјер Дандиран и Ханс Келзен.¹¹⁰⁹ Пјер Дандиран је сматрао крајем деветнаестог века да је императивни мандат логична последица народне суверености, јер су према његовом схватању посланици „мандатари својих бирача“. Он је био свестан практичних тешкоћа, уколико би се установио императивни мандат, али је на установљавање императивног мандата, он гледао као на питање принципа.¹¹¹⁰ Тврдио је да постоји контрадикција између схватања о недељивом и неотуђивом суверенитету и истовременог схватања о могућностима његовог представљања у парламенту. Према њему, такав представнички систем би био неспојив са Русоовим схватањем о недељивом и

¹¹⁰⁴ J. J. Rousseau, *op. cit.*, стр. 149.

¹¹⁰⁵ J. J. Rousseau, *op. cit.*, стр. 149-150.

¹¹⁰⁶ A. Esmein, *op. cit.*, стр. 229.

¹¹⁰⁷ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 34.

¹¹⁰⁸ Наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 34-35.

¹¹⁰⁹ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 55.

¹¹¹⁰ C. Müller, *op. cit.*, стр. 31.

непреносивом суверенитету. Затим, наводио је да је питање да ли се уопште може говорити о нацији као целини која поседује суверена права. Нацију сачињавају сви грађани, при чему се целина не разликује од грађана који у њу улазе. Даље закључује да, ако се говори о постојању неких права она могу да постоје једино код грађана, те је контрадикторна тврдња да нација као целина поседује суверена права која тада делегира на вршење грађанима чијим удруживањем је тек створена. Из свих тих схватања, Пјер Дандиран је изводио закључак и у погледу представничког мандата. Резоновао је да ако пођемо од тога да нација као посебна целина у односу на грађане не постоји и стога не може давати пуномоћја у виду мандата, а представници их не могу примати због примене начела слободног мандата, то би доводило до тога да су представничка тела нека врста олигархијских органа, чији су чланови прави и једини носиоци суверенитета у држави. То значи да се начело о недељивости и непреносивости националног суверенитета претвара у голу фикцију. Због тога је императивни мандат нужна последица.¹¹¹¹

На крају, Дандиран је закључио да суверенитет може да припада само грађанима као појединцима који изражавањем своје воље учествују у њеном вршењу. Они своју вољу не морају да изражавају искључиво лично, већ то могу чинити и путем својих представника. Уколико је то случај, сматра овај аутор, онда они као даваоци мандата треба да имају право на давање упутстава својим представницима, те је прихватање императивног мандата нужна последица доследног остваривања националног суверенитета, чиме би према његовом мишљењу била остварена истинска представничка владавина.¹¹¹²

4.3. Теорија Ханса Келзена

Ханс Келзен је сматрао да представнички систем значи “фалсификовање” демократске мисли, пошто је једина „чиста“ демократија заправо непосредна демократија код које сувереност народа не долази до израза тек захваљујући посредовању парламента.¹¹¹³ Даље, Келзен је тврдио да се међу широким народним масама може констатовати изразита склоност ка императивном

¹¹¹¹ P. Dandurand, *op. cit.*, стр. 166-167.

¹¹¹² P. Dandurand, *op. cit.*, стр. 168-169, 174.

¹¹¹³ Х. Келзен, *О суштини и вредности демократије*, Београд, 2005, стр. 23.

мандату, јер се тада са инстинктивном сигурношћу испољава демократски принцип. Императивни мандат који је раније био реквизит сталешке државе и зато, посебно у уставној монархији бачен у старо гвожђе, ипак је само непосредна консеквенција неутуђиве народне суверености. Везаност посланика за своје бираче и то не само у ширем смислу партије створене од бирача, него и у најужем смислу какве локалне групе је вазда била чињеница коју не могу укинути никакви уставни параграфи. Стога, Ханс Келзен за слободан мандат каже да је већ одавно био „фикција фикције.”¹¹¹⁴

Он је то образлагао на следећи начин. Наиме, прво Келзен је тврдио да је фикција разумевање парламента као представника народа, односно као „народног представништва”.¹¹¹⁵ Неко је орган државе, представља државу, пошто његове радње „важе” као радње државе, тј. урачунавају се на основу неке норми држави као јединственом поретку и односе се на јединство система норми које су персонификоване у држави. Догма о парламентарном представљању тврди да парламент најпре представља само народ, а не непосредно државу и то је, дакле, орган једног државног органа. Келзен држи управо то за фикцију, јер се та тврдња налази у противречности са правним положајем парламента. Према њему, урачунавање функције парламента држави представља заобилазни пут преко једног другог органа, народа, а за то би био довољан разлог онда када би парламент био материјално везан за вољу народа, онако како је на пример, заступник везан за вољу заступљеника у приватном праву.¹¹¹⁶

Према Хансу Келзену фикција о представљању народа путем парламента очигледно има један политички разлог. Догма о народној суверености досуђује народу, поред другог и законодавну власт. Фикција о представљању одржава привид те догме и онда када је подела рада пренела законодавство на један специјалан апарат.¹¹¹⁷ Формула по којој члан парламента није представник својих бирача него целог народа, те да због тога не може да буде опозван представља „политичку фикцију. Правна независност изабраног од бирача несагласна је са правним представништвом. Тврдња да је народ представљен у парламенту значи

¹¹¹⁴ Х. Келзен, *op. cit.*, стр. 24.

¹¹¹⁵ Х. Келзен, *op. cit.*, стр. 24, фн. 14.

¹¹¹⁶ Х. Келзен, *op. cit.*, стр. 24-25, фн. 14.

¹¹¹⁷ Х. Келзен, *op. cit.*, стр. 25, фн. 14.

да народ уколико не може да врши законодавну власт непосредно врши је преко заступника. Али ако нема никаквог правног обезбеђења да изабрани извршавају вољу бирача, ако су изабрани правно независни од бирача, онда не постоји никакав правни однос заступања или представљања.”¹¹¹⁸ Према овом аутору, они писци који инсистирају на карактеру парламента као представничког органа не излажу научну теорију већ заступају политичку идеологију. Задатак такве идеологије је у томе да се прикрије стварна ситуација, односно одржи илузија да је народ законодавац и поред тога што се његова функција своди једино на образовање законодавног органа.¹¹¹⁹

4.4. Теорија Карла Маркса

Проблематика политичког представништва није посебно, односно систематски обрађивана у делима значајнијих марксистичких писаца, посебно не у делима оснивача марксизма.¹¹²⁰ Марксизам на својеврстан начин наставља Русоову радикалну критику представништва, те формулише алтернативни модел. Овај модел је примењиван и у пракси током развоја радничког покрета и у социјалистичким системима.¹¹²¹ Ове теорије неглашавају да се отуђење човека у грађанској држави остварује кроз институције политичког представништва, а општи интерес који обликују представници у овим институцијама није ништа друго до посебан интерес буржоаске класе и зато је за Маркса неопходно да се грађанско представљање превазиђе и то на основи корените социјалне револуције.¹¹²²

За Маркса парламент успоставља несавладиву препреку између грађана и њихових представника, а повремени избори нису елемент заступања људи. Представништво је илузија, парламент је „брбљаоница“ место такмичења разних фракција буржоазије.¹¹²³ Посланици владајуће класе постају њени чиновници, а не

¹¹¹⁸ X. Келзен, *Опита теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 278, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 57.

¹¹¹⁹ X. Келзен, *Опита теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 279, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 57.

¹¹²⁰ Видети, N. Pašić, *op. cit.*, стр. 155-156.

¹¹²¹ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 95-96.

¹¹²² Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 47.

¹¹²³ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 98.

представници народа.¹¹²⁴ То схватају и одређени делови радништва у Европи и Енглеској. Одређене критике се јављају у оквиру чартистичког покрета у Енглеској, које је давао и подлогу Марксу за даље развијање њихових ставова.¹¹²⁵

Репрезентација се јавља као израз и последица сукоба друштвених класа и слојева, при чему је за Маркса битно да се у грађанској репрезентативној држави ови сукоби заостравају, што значи да се у оквиру те државе припрема укидање класних супротности.¹¹²⁶ Анализирајући Париску комуну, Маркс је истакао као један од најважнијих чинилаца превазилажење отуђења радничке класе из сфере политичког одлучивања кроз замену дотадашњих политичких представника одвојених и у односу на бираче неодговорних, делегацијама основних радних колектива унутар Комуна. Комуна је требало да буде радна, а не парламентарна установа. Суштина је у рационалном превазилажењу постојећих облика осамостаљеног политичког монопола и у креирању нове политичке организације пролетеријата засноване на примени принципа делегатског система, као и контроли и одговорности изабраних представника.¹¹²⁷ Комуна је била састављена од градских одборника, који су изабрани на основу општег права гласа у различитим париским окрузима. Они су били одговорни, односно у свако доба смењиви. Већина одборника су били радници или признати представници радничке класе.¹¹²⁸

Даље, Маркс је истицао да је Париска комуна покушај да се целокупан систем политичких односа усмери ка друштвеној основи, јер се мења сам карактер политичког одлучивања, који се ставља под контролу друштвене основе. Имајући то у виду, делегат нема генерални политички репрезентативни мандат. Због тога се говори о инструкцијама делегатима. Када се о томе говори не мисли се на крут и једнократан императиван мандат, већ на сталну способност и организованост друштвене основе да контролише и усмерава акте својих делегата.¹¹²⁹ Делегатско представништво по Марксу би постало основа нове организације представничких тела. Делегати би морали да поштују упутства

¹¹²⁴ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 702.

¹¹²⁵ М. Матић, *op. cit.*, стр. 199.

¹¹²⁶ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 50.

¹¹²⁷ Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 52.

¹¹²⁸ К. Маркс, *Грађански рат у Француској*, Београд, 1958, стр. 65.

¹¹²⁹ М. Матић, *op. cit.*, стр. 206-209; Видети, Z. Đukić-Veljović, (1988), *op. cit.*, стр. 59-60.

својих бирача и били би подложни смени у сваком тренутку. Скупштине би постале радна, а не парламентарна тела са истовременим вршењем и законодавних и извршних функција. Оне би биле средиште политичке власти, под одлучујућим утицајем друштва. Делегат би имао конкретна овлашћења, а не општи представнички мандат, односно био би везан инструкцијама бирача, а ради заштите интереса оних које представља.¹¹³⁰

4.5. Теорија Владимира Иљича Лењина

Лењин слично резонује, те учвршћује ово учење које се касније као нормативан принцип претаче у разним совјетским уставима.¹¹³¹ Он казује да без представничких установа не можемо да замислимо демократију, чак ни пролетерску демократију. Међутим, то по њему није парламентаризам, који се своди на повлашћен положај за посланике. Лењин је писао да парламентарци морају сами да раде, сами да извршавају своје законе, сами да контролишу оно што се одвија у животу, те морају непосредно да одговарају својим бирачима.¹¹³² Према њему основни орган државе је совјет. Совјети су као производ револуције од 1905. године били класни органи који су требали да изражавају радничку самоуправу у основним производним сферама друштва путем делегатског система избора и одговорности изасланика, односно депутата.¹¹³³ Совјети су били слични са Париском комуном, која је представљала ранији покушај организовања власти радничке класе.¹¹³⁴ У том систему су образоване и депутатске групе. Замисао је била да оне представљају спону између совјета и њихове основе, односно бирача. Између бирача и депутата постоји обавеза на сталну интеракцију и сарадњу.

¹¹³⁰ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 100; „Оно што је основно у социјалистичкој концепцији представништва и представничких органа јесте улога који ови органи имају у историјском процесу подруштвљавања политике, укидања супротности јавна власт-друштво, деетатизације глобалне друштвене структуре, одумирања државе. У тим процесима, који су објективно детерминисани самим социјалистичким преображајем основних продукционих односа, представничка тела постају од политичких производно друштвена, од заступничких делегатска, од репрезентативних радна, и том својом трансформацијом изражавају, у глобалној друштвеној организацији, претварање државног управљања у име друштва у непосредно друштвено управљање.“, N. Pašić, *Klase i politika*, Београд, 1968, стр. 224, наведено према Z. Đukić-Veljović (1988), *op. cit.*, стр. 61, фн. 22.

¹¹³¹ N. Bobio, (1990), *op. cit.*, стр. 47.

¹¹³² В. И. Лењин, *Држава и револуција, О држави*, Београд, 1957, стр. 45.

¹¹³³ S. Ravlić, (2008), *op. cit.*, стр. 104.

¹¹³⁴ Видети, N. Pašić, *op. cit.*, стр. 157.

Контрола и узајамна одговорност се прихватају као принципи њиховог међусобног комуницирања.¹¹³⁵

Међу принципима и институцијама који су се развијали у лењинском раздобљу развоја совјетске организације власти ваља да се имају у виду инструкција (*наказ*), подношење депутатских извештаја бирачима (*атчот*), као и опозив. Ове две институције су се појављивале као привремене и повремене. Опозив депутата се примењивао, са различитим политичким мотивима и ефектима, уз све јачи утицај партије на рад и аутономност совјета у постлењинском периоду развоја.¹¹³⁶ Касније, супротно замишљеној концепцији долази до слабљења совјета, што доводи до промењеног смисла делегатског представљања.¹¹³⁷ Проблем је настао у пракси током примене наведеног учења. Наиме, током времена совјети су све више и више губили свој непосредно замишљени непосредно демократски карактер, те су се претварали у локалне органе централизоване државне машинерије.¹¹³⁸

4.6. Енглеско схватање о везаном мандату

У Енглеској се као покушај рационализације политичке праксе која се у тој земљи јављала у току друге половине деветнаестог и почетком двадесетог века појавила теорија о тзв. везаном мандату. Према схватању ове теорије посланици нису у конкретним акцијама зависни од бирача. Ипак, они су зависни у општем, политичком смислу, јер се посланици не бирају као појединци, већ као заступници одређеног програма о којима бирачи износе став током гласања.¹¹³⁹ У складу са тим, они не би смели да одлучују о оним питањима која нису истакнута током избора, већ би се поново морало ићи на изборе. Услед тога, између бирача и посланика постоји везани мандат и посланици се морају кретати у оквиру изборног програма. Ова теорија није прихваћена нити у уставима нити у политичкој пракси, представља идеолошки став и у уставном смислу своди се на питање референдума.¹¹⁴⁰ Њена мана је што је заснована на спорном моделу

¹¹³⁵ М. Матић, *op. cit.*, стр. 211.

¹¹³⁶ М. Матић, *op. cit.*, стр. 213.

¹¹³⁷ Видети, М. Матић, *op. cit.*, стр. 213 и даље.

¹¹³⁸ Н. Рашић, *op. cit.*, стр. 158.

¹¹³⁹ Ј. Ђорђевић, (1964), *op. cit.*, стр. 699-700; Е. Нејвуд, *op. cit.*, стр. 428-429.

¹¹⁴⁰ Теорија о везаном мандату је први пут изазвала идејне дискусије поводом претреса у Дому лордова о питању тзв. Ирске самоуправе (*Home rule*), Ј. Ђорђевић, (1964), *op. cit.*, стр. 700.

понашања бирача према којем они странке бирају према програмима. Када гласају за неку странку не може се претпостављати да бирачи прихватају баш цео њен програм. Такође, овакво схватање политичку акцију ограничава само на оне теме о којима је говора било током избора.¹¹⁴¹

Лепо је приметио један аутор да је „енглеско уставно право одступило од почетне идеје о представљању и захваљујући својој флексибилности прилагодило се стварним односима.”¹¹⁴² Тачно је запажање цитираног аутора. Наиме, чини се да су Енглези желели да прилагоде слободан посланички мандат својој парламентарној пракси, односно постојању двостраначког система. Имајући у виду да је у Енглеској јасно пре избора ко су изборни такмаци, као и након избора односи изборну победу, онда су Енглези, чини се, желели да прилагоде слободан мандат условима који код њих владају. Ипак, ова врста мандата није прихваћена ни тада нити касније у енглеској парламентарној пракси.¹¹⁴³ Делује да разлог неприхватања нису само теоријски обзири, већ да је и практичне природе. Практични, као што су скоро и увек Енглези су избегли замку оваквог везивања посланика, јер би се у том случају сувише често ишло на изборе и парламент и влада не би могли да се потпуно посвете послу вођења земље.

¹¹⁴¹ E. Hejvud, *op. cit.*, 428-429.

¹¹⁴² U. D. Adam, „Abgeordnetenmandat und Parteienwechsel – Zu einem Problem unserer politischen Ordnung”, *Politische Vierteljahresschrift*, бр. 3, 1972, стр. 304, наведено према, Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 55.

¹¹⁴³ Д. Продановић, *op. cit.*, стр. 54-55.

IX ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ СРБИЈЕ¹¹⁴⁴

1. УСТАВ ОД 2006. ГОДИНЕ КАО НЕПОДОБАН ПОКУШАЈДА СЕ ПОСЛАНИК ПОТЧИНИ ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА

За почетак, када је о посланичком мандату у Србији реч, можемо да констатујемо да је проблем што се често погрешно схвата његов појам. Његово значење и правну природу често не разумеју на прави начин обични грађани, а што је још и опасније и политичари. Може често да се чује или прочита да је власник мандата посланик или политичка странка. Превиђа се упорно да мандат не може да буде предмет права својине, зато што се ради о јавној функцији у највишем представничком органу у једној земљи. У Србији је 2006. године донет Устав, који је уместо да ово питање разреши, исто још више закомпликовао. Уставотворац у Србији је 2006. године, вероватно у жељи да још више ојача положај политичких странака у односу на посланике, отишао предалеко. Уместо да „послуша” Уставни суд и јасно прокламује слободни мандат народног посланика, уставотворац је 2006. године сачинио норму којом се омогућава успостављање страначког императивног мандата.¹¹⁴⁵ На тај начин, дата је „превелика уставна моћ политичким странкама на штету уставних начела суверености и политичког представништва грађана.”¹¹⁴⁶

Одредбом чл. 102. ст. 2. Устава је предвиђено да је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика. Каже се да је „том, помало лицемерном одредбом (јер укључује слободу за одрицање од права) промењен карактер мандата народног посланика”. Обзиром на утицај који политичке странке имају код нас, оваквим решењем практично је уставотворац омогућио да, иако формалноправно слободан, посланички мандат постане императиван, јер је уведена могућност страначког

¹¹⁴⁴ О овој теми видети и, М. Stanić, „Problem pravne prirode poslaničkog mandata u Republici Srbiji“, u *Reforma izbornog sistema u Srbiji*, Е. Šarčević (ur.), Sarajevo 2015.

¹¹⁴⁵ V. Petrov, „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011-da li je poslanički mandat konačno slobodan?“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, О. Nikolić, V. Đurić (ur.), Beograd, 2012, стр. 99; У нашој литератури Ратко Марковић употребљава израз „мандат императиван у политичком смислу”. Видети, Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006-критички поглед“, *Анали Правног Факултета у Београду*, 2/2006, стр. 17.

¹¹⁴⁶ N. Vuković, „Ustavne granice „partijskog“ mandata“, *Nova srpska politička misao*, Posebno izdanje, 2/2008, стр. 109.

опозива.¹¹⁴⁷ Оваква одредба би се могла сматрати назадном и у време „Намесничког“ устава од 1869. године.¹¹⁴⁸

Овакво решење нашег Устава је критиковано у мишљењу Европске комисије за демократију путем права, која је у широј јавности познатија и као Венецијанска комисија.¹¹⁴⁹ Уједно, једном оваквом одредбом уставотворац је имплицитно одредио изборни систем у Републици Србији. Наиме, систем пропорционалних избора лежи на претпоставци страначког кандидовања по моделу изборне листе, те оваква уставна одредба имплицира пропорционалне изборе као изборни модел. Уколико би били примењени већински избори, отворио би се проблем у систему у коме сувереност припада грађанима: само страначки кандидати би уживали „слободу“ да свој мандат ставе на располагање политичкој странци, док то не би важило за тзв. независне или кандидате групе грађана, што би у крајњем резултату довело до двоструког карактера парламентарног мандата.¹¹⁵⁰ Но, одређивање изборног система уставом и није толико проблематично, јер није неуобичајено када се посматра упоредно, да се уставом одређује и изборни систем неке земље.¹¹⁵¹ Суштина је да је уставотворац овом одредбом желео да ојача положај политичких странака.

Проблем се састоји у томе што се положај политичких странака у савременим представничким демократијама не ојачава, нити се може ојачавати на тај начин. Несумњиво је да се Србија вратила либерално-демократској уставности већ доношењем Устава од 1990. године. Устав од 2006. године је требало да потврди овакву оријентацију, али се, уместо тога, у Уставу нашла одредба о мандату народног посланика, којој у уставима демократских држава ту није место. Прво, сама формулација наведеног члана уноси извесну забуну, јер се предвиђа да посланик, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за

¹¹⁴⁷ Р. Марковић, (2006), *op. cit.*, стр. 16-17.

¹¹⁴⁸ В. Петров, (2011б), *op. cit.*, стр. 82.

¹¹⁴⁹ Видети, European Commission for Democracy through Law, „Opinion on the Constitution of Serbia“, Strasbourg, 2007, доступно и на, http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.coe.org.rs%2FREPOSITORY%2F505_opinion_on_constitution_-_serbia.doc&ei=inhpVfbXJYmjsAHt2IH0Dw&usg=AFQjCNGLLK43W7gjQQaQF1D7XZvNK4gilw&bv m=bv.94455598,d.bGg, приступ 16. 05. 2016, стр. 12.

¹¹⁵⁰ I. Pejić, „Izborna lista u srazmernom predstavnštvu-Iskustvo Srbije“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, О. Nikolić, V.Đurić (ur.), Beograd, 2012, стр. 78-79.

¹¹⁵¹ V. Petrov, (2012б), *op. cit.*, стр. 96.

народног посланика. Јасно је да јавна функција не може никако бити предмет располагања, односно предмет било каквог правног посла. Ипак, уз све критике које се могу упутити језичком уобличавању одредбе члана 102. ст. 2. Устава, стављање мандата на располагање политичкој странци на чији је предлог посланик изабран ипак може да буде сагледано и систематски протумачено на начин да нема карактеристике потпуног располагања и класичног правног посла.¹¹⁵²

Такође, оваква одредба не може непосредно да се примени,¹¹⁵³ а “управо у вези са законским уређивањем ових услова јављају се и следеће недоумице: из којих разлога, када и како посланик може *искористити своју слободу* да (не)стави на располагање мандат странци; шта је садржина чина стављања на располагање посланичког мандата и коју форму тај чин – акт има (да ли је то унапред потписан текст оставке, односно изјаве о одрицању мандата или је то други акт у којем стоји да је посланик пренео право располагања мандатом на странку, односно да је странка стекла право да располаже посланичким мандатом); да ли је то једнострана или двострана изјава воље; да ли је постојање тог акта доступно јавности или само Народној скупштини или је то у домену дискреције политичке странке; да ли је располагање мандатом преносиво на политичку странку трајно или/и привремено и да ли се преноси под одређеним, условима или безусловно (с тим што је неспорно да је неопозиво); да ли се и на који начин може побијати акт о располагању посланичким мандатом и шта бива у ситуацији кад посланик стави на располагање мандат, а то није *учинио слободно*; да ли политичка странка на коју се преноси располагање посланичким мандатом може по том основу чинити све оно што може и посланик или ће то само значити да се посланик добровољно подвргава страначкој дисциплини, тј. прихвата да извршава налоге политичке странке и да у супротном странка има право на „одузимање“ посланичког мандата, итд”.¹¹⁵⁴ Делује да је уставотворац непотребно изазвао конфузију.

¹¹⁵² В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 195.

¹¹⁵³ Т. Маринковић, „Политика у границама Устава – О начелима представничке демократије у јуриспруденцији Уставног суда“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, Тематски број „Устав Републике Србије – пет година после“*, Ниш, 2011, стр. 179; Б. Ненадић, *op. cit.*, стр. 19.

¹¹⁵⁴ Б. Ненадић, *op. cit.*, стр. 19-20.

Друго, ова одредба је спорна и када се погледа аспект носилаца суверености, грађана. Уставом Републике Србије се предвиђа да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, а ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.¹¹⁵⁵ Јасно је да би изабрани представници преко којих грађани врше сувереност могли да располажу, јавном функцијом и то у корист политичке странке. На тај начин би сувереност била присвојена, што је у демократским друштвима неприхватљиво. Жеља уставотворца да још више ојача положај политичких странака у односу на посланике се види и из тога што посланик има могућност да неопозиво располаже мандатом само у корист њих, политичких странака. што значи да је она, у односу на друге предлагаче, односно подносиоце листа у неједнаком, повлашћеном положају.¹¹⁵⁶ На пример, оваквом уставном одредбом посланички мандат се везује „само“ за политичке странке, а не и за коалиције.¹¹⁵⁷

Поставља се питање, како третирати овакву одредбу? Дефинитивно, она је део позитивног права Србије. У Србији је, имајући у виду надлежност Уставног суда практично немогуће да дође до примене доктрине неуставних уставних одредби (*unconstitutional constitutional norms*) која почива на поставци о постојању непромењивих уставних начела и одредби.¹¹⁵⁸ Можемо да се сложимо са мишљењем појединих аутора “да без обзира колико законодавац брижљиво поступао у уређивању овог института и колико се трудио да питања уреди у духу Устава, тешко може избећи задирање у основне принципе и начела Устава о политичкој репрезентацији”,¹¹⁵⁹ односно да, “ако би законодавац језичким тумачењем и могао доћи до закључка да је норма члана 102. ст. 2. Устава

¹¹⁵⁵ чл. 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије* бр. 98/06.

¹¹⁵⁶ Слободан Орловић, „Природа и припадност посланичког мандата у уставном систему Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2009, стр. 252.

¹¹⁵⁷ N. Vuković, *op. cit.*, стр. 109.

¹¹⁵⁸ Видети, В. Ђурић, „Уставносудска контрола уставних промена“, *Страни правни живот*, 1/2015, стр. 85; Видети, Ј. Омејес, „Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1/2010, доступно и на, <http://hrcak.srce.hr/file/101889>, приступ 29.05.2016, стр. 1.

¹¹⁵⁹ Б. Ненадић, *op. cit.*, стр. 20.

категоричка, а не алтернативна, односно да га обавезује да уреди услове, примена системско – телеолошког тумачења би нужно довела до другачијег исхода”.¹¹⁶⁰

Такође, можемо да се сложимо са мишљењем да је, полазећи од системског тумачења, мандат народних представника, укључујући ту и народне посланике, слободан.¹¹⁶¹ У нашој теорији се предлагала примена додатне методе компарацијског тумачења и разумевања устава, која обезбеђује откривање решења без стандардних метода тумачења и која би довела до тумачења да је нелегално постојање института бланко оставке.¹¹⁶² Сам Уставни суд је као “чувар устава” у једној од својих одлука указао “да је слободан мандат народних представника један од основних принципа и вредности на којима се темељи савремена демократска и правна држава, а да је према члану 1. Устава, Република Србија, поред осталог, заснована и на начелима грађанске демократије и припадности европским принципима и вредностима.”¹¹⁶³ Мишљења смо да би требало да се ова одредба игнорише и да се превласт пружи духу Устава,¹¹⁶⁴ јер је несумњиво реч о страном телу у уставном поретку.¹¹⁶⁵ Поред тога, ваљало би ову одредбу приликом евентуалне ревизије Устава уклонити из правног поретка и коначно на недвосмислен начин решити питање правне природе посланичког мандата у Србији.

2. НОВИ ПОКУШАЈИ ДА СЕ ПОСЛАНИК ПОТЧИНИ ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА

Запањујуће и забрињавајуће је да и поред одлука Уставног суда, политички чиниоци нису ишли за тим да те одлуке поштују, већ су се трудили да се законом уреди поступак подношења и остваривања бланко оставки. Свој наум су покушали да остваре у неколико наврата. Прво „је учињен покушај да се то уради Законом о Народној скупштини. Иако је било нацрта Закона о Народној скупштини који су покушали да уреде ово питање, на крају је превагнуло мишљење да то није материја парламентарног, него изборног закона. Тако је

¹¹⁶⁰ Т. Маринковић, (2011), *op. cit.*, стр. 179.

¹¹⁶¹ *Ibidem.*

¹¹⁶² С. Ђорђевић, „Српски устав на пробном камену”, *Гласник права*, год. 2, 3/2011, стр. 49-50.

¹¹⁶³ Видети, В. Ђурић, (2012), *op. cit.*, стр. 192-193; Одлука ИУз-52/2008, *Службени гласник Републике Србије* бр. 34/2010.

¹¹⁶⁴ Видети, С. Манојловић, *op. cit.*, стр. 396.

¹¹⁶⁵ V. Petrov, (2012b), *op. cit.*, стр. 105.

Закон о Народној скупштини усвојен почетком 2010, а да није садржао одредбе којима се разрађује члан 102. став 2. Устава, али јесте одредбу која није у складу с овим чланом Устава: *Народни посланик се опредељује, иступа и гласа по сопственом уверењу* (члан 37. Закона). Иако тачна дефиниција слободног мандата, њој није било место у Закону, већ у Уставу.¹¹⁶⁶

Ипак, „модел законске регулативе бланко оставки дао је Закон о локалним изборима од 2007.¹¹⁶⁷ Дакле, на републичком нивоу бланко оставке нису биле правно уређене, док на локалном нивоу јесу. Члан 47. Закона о локалним изборима предвиђао је могућност да подносилац изборне листе и кандидат за одборника, односно одборник, могу закључити уговор којим ће регулисати међусобне односе и предвидети право подносиоца изборне листе да, у име одборника, поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе“.¹¹⁶⁸

Током 2008. године поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба Закона о локалним изборима, а Уставни суд је утврдио да су одредбе Закона о локалним изборима (чл. 43. и 47) неуставне и ставио их је ван снаге.¹¹⁶⁹ Још једном, слично као и 2003. године, Уставни суд стао је на пут јуридизацији односа између политичке странке и представника грађана, овог пута одборника. Ова одлука има вишеструки значај. Прво, оваквом одлуком Уставног суда је укинута пракса закључивања и примене уговора о бланко оставкама у јединицама локалне самоуправе. Друго, оваква одлука је донекле утицала да се одустане од законске регулативе бланко оставки на републичком нивоу.¹¹⁷⁰ Може да се оде и корак даље и да се каже да су непосредна последица Одлуке од маја 2010. измене изборних закона до којих је дошло у мају и јулу 2011, којима је посредно гарантован слободан мандат посланика.¹¹⁷¹

Треће, Уставни суд је у образложењу своје одлуке, још једном потврдио да је слободни мандат народних представника, без обзира да ли се ради о народним посланицима или одборницима, основно начело уставне демократије, а да

¹¹⁶⁶ V. Petrov, (20126), *op. cit.*, стр. 100.

¹¹⁶⁷ Закон о локалним изборима, *Службени гласник Републике Србије* бр. 129/07.

¹¹⁶⁸ V. Petrov, (20126), *op. cit.*, стр. 100.

¹¹⁶⁹ Одлука Уставног суда ИУз-52/2008, *Службени гласник Републике Србије* бр. 34/10; V. Petrov, (20126), *op. cit.*, стр. 101.

¹¹⁷⁰ Видети, V. Petrov, (20126), *op. cit.*, стр. 101.

¹¹⁷¹ Т. Маринковић, (2011), *op. cit.*, стр. 183.

модерна улога политичких странака не доводи у питање опстанак овог начела. Четврто, Уставни суд је дао „критику” члана 102. ст. 2. Устава, указавши и на његову несагласност са другим уставним одредбама. Тада је Уставни суд изашао из оквира традиционалне улоге „негативног” законодавца и поступао је чак и више од „позитивног законодавца“, саветујући, у границама својих уставних моћи, да треба размишљати о уклањању решења из члана 102. ст. 2. Устава.¹¹⁷² Односно, „доношењем ове одлуке он је учинио највише што је могао као *негативни законодавац* па можда и више од тога.“¹¹⁷³

Мишљења смо да је у овом случају овакво поступање Уставног суда било корисно и неопходно, јер је постао очигледан наум политичких чинилаца да потпуно потчине народне посланике својој вољи. Разуме се, такво поступање политичких чинилаца би ишло контра основним принципима на којима су саздане савремене демократије и делује да је Уставни суд, да се тако изразимо, из „крајње нужде” морао да тако реагује.

Са становишта права, оваква одлука Уставног суда је вишеструко значајна.¹¹⁷⁴ Но, ни оваква одлука Уставног суда није била довољна да послужи као брана политичким чиниоцима у спровођењу њиховог наума да посланика ставе под власт политичке странке. Потврдило се још једном да они у Србији слабо маре за јуриспруденцију Уставног суда и мишљење уставноправне науке. Тако је већ у фебруару 2011. године у скупштинску процедуру ушао Предлог закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика.¹¹⁷⁵ Два решења из наведеног Предлога су била подложна критици. Прво, према предложеним изменама, најмање половина мандата које је политичка странка добила на изборима морало је да буде распоређено према редоследу кандидата на листи, а остали мандати без обзира на тај редослед. Друго, а што је још фрапантније након одлуке Уставног суда, је то што је наведени Предлог предвиђао поступак у вези са бланко оставкама, те се на тај начин наставило са покушајима „операционализације” бланко оставки.¹¹⁷⁶

¹¹⁷² V. Petrov, (20126), *op. cit.*, стр. 101.

¹¹⁷³ Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 46.

¹¹⁷⁴ В. Петров, (20116), *op. cit.*, стр. 92.

¹¹⁷⁵ V. Petrov, (20126), *op. cit.*, стр. 102.

¹¹⁷⁶ *Ibidem.*

На овом примеру се најбоље може видети колико је овај проблем у Србији попримио размере неразумевања и то од стране оних који би свакако то морали да схвате на правилан начин. Венецијанска комисија је поводом најављених измена дала своје мишљење, које на један аргументован начин пружа критику најављених измена. Венецијанска комисија је поново истакла да се чланом 102. ст. 2. Устава уводи облик императивног мандата, али не у корист бирача, већ у корист вођства политичких странака.¹¹⁷⁷ У наведеном мишљењу Венецијанска комисија констатује да може да се сматра да предложена одредба која се тиче бланко оставки, представља заправо начин заобилажења одлуке Уставног суда.¹¹⁷⁸

На крају, а захваљујући пре свега критикама Венецијанске комисије измењена и допуњена верзија Закона о избору народних посланика, није више садржала могућност давања бланко оставки, јер је предвиђен кратак рок важења поднете оставке. Према новом решењу посланик оставку која је оверена код органа надлежног за послове овере подноси лично председнику Народне скупштине у року од три дана од дана овере.¹¹⁷⁹ Тако је могућност императивног мандата садржана у члану 102. ст. 2. Устава, остала у потпуности неискоришћена, а мандат је учињен слободним. На тај начин је решен један од хроничних проблема српског парламентаризма, проблем политички императивног мандата, који је у пракси постојао захваљујући пре свега бланко оставкама.¹¹⁸⁰ Практично, законодавац је учинио оно што је иницијално требало да уради уставотворац, што је, свакако, наopak пут, али и једини могућ у датом тренутку. На тај начин, „је Србија успела да макар у примарној фази остваривања представничке демократије – формирања представничких органа власти – подведе политику под Устав, исправљајући она решења свога изборног права која су је била правно-цивилизацијски дискредитовала.“¹¹⁸¹

¹¹⁷⁷ European Commission for Democracy through Law, „Joint Opinion on the Draft Law on Altering and Amending the Law on Election of Members of Parliament of the Republic of Serbia“, Strasbourg, 2011, доступно и на, <http://www.osce.org/odihr/elections/83356?download=true>, приступ 16.05.2016, стр. 4.

¹¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹¹⁷⁹ М. Станковић, „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, *Зборник радова интеркадарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, Косовска Митровица, 2012, стр. 89; Члан 88. Закона о избору народних посланика, *Службени гласник Републике Србије* бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011 и 104/2009 - др. закон.

¹¹⁸⁰ Видети, М. Станковић, *op. cit.*, стр. 89-90.

¹¹⁸¹ Т. Маринковић, (2011), *op. cit.*, стр. 163.

Уколико се погледа шире, проблем тиме није у потпуности решен. Овакво „прегањање“ политичких чинилаца и усвајање на крају једног прихватљивог решења због у суштини притисака споља, може да унесе зебњу. Потпуно је тачна констатација да се „са жаљењем мора констатовати да је демократска свест политичких странака у нашој земљи на недовољно високом нивоу, јер страначки интереси за њих и даље имају приоритет над државним.“¹¹⁸²

3. МОДЕЛ ИЗБОРНИХ ЛИСТА – ЈОШ ЈЕДАН ПОКУШАЈ ПОТЧИЊАВАЊА ПОСЛАНИКА

Опасност да се посланик претерано веже за политичку странку, односно њено вођство није „вребала“ кроз описани пут давања бланко оставки. Она се манифестовала и кроз модел изборне листе који је постојао у Србији. Модел изборне листе у сразмерном представништву Републике Србије, примењиван од 2000. године до измена изборног законодавства 2011. године је био непознат у упоредним системима. Бирачи су гласали само за листу у целини, без могућности да глас доделе било ком кандидату, а у поступку интерне расподеле, тј. доделе посланичких мандата, политичке партије су уживале апсолутну слободу у одабиру кандидата са изборне листе.¹¹⁸³

То је систем који, заправо, може и да се назове „посредни пропорционални систем, јер бирачи одређују пропорцију изборне листе у укупном броју мандата, док политичка странка посредује додељивањем посланичких мандата са изборне листе. Овом систему се приговара да у њему бирачи гласају за изборне листе, а да избор врши политичка странка (страначка коалиција) чија је листа”.¹¹⁸⁴ Грађани су само бирали оне који ће у њихово име одабрати посланике у парламенту.¹¹⁸⁵ Исто тако, „врло је интересантно да је Уставни суд овакав *посредан* систем избора назвао делегатским.“¹¹⁸⁶

На овај начин су политичке партије прво имале могућност да предложе изборну листу, а онда од зависности од изборних резултата мандате доделе по свом нахођењу. Тако се додатно слабио положај посланика у односу на политичку

¹¹⁸² М. Станковић, *op. cit.*, стр. 90, фн. 42.

¹¹⁸³ I. Рејић, (2012), *op. cit.*, стр. 84-85.

¹¹⁸⁴ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 238.

¹¹⁸⁵ I. Рејић, (2012), *op. cit.*, стр. 85.

¹¹⁸⁶ Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 50.

странку или коалицију која га кандидује. Посланику је било јасно да свој мандат дугује политичкој странци. Тако су се широм отворила врата за својеврсну изборну „обману”, јер „када страначко вођство зна да редослед кандидата на листи не обавезује странку приликом додељивања мандата, оно може у први план, на ударним местима листе, истаћи кандидате који уживају углед и популарност у јавности, како би они донели листи што више гласова, а потом их приликом додељивања мандата мимоићи и мандат доделити ниже ранжираним кандидатима”.¹¹⁸⁷

Практично, страначко вођство је могло да истури у први план у предизборној кампањи кандидате који уживају извештан углед и да на тај начин „намами“ бираче. Након спроведних избора, може да се деси да се мандати доделе кандидатима без угледа и за које бирачи нису ни знали када су гласали за конкретну листу. Но, на овом месту би ваљало напоменути да на правну природу посланичког мандата нема никакав утицај врста изборног система.¹¹⁸⁸ Ваљало би бити свестан да материја изборног права утиче на успостављање веће или мање фактичке, политичке зависности посланика у односу на политичку странку. Веза између посланика и политичких странака је најчешће израженија у пропорционалним, а у односу на већинске изборне системе.¹¹⁸⁹ Ипак, и у оквиру самих пропорционалних система правним нормама којима се регулише изборни процес може се учинити да посланик буде „видљивији“ бирачима и у исто време више независан према страначком вођству, што се, пре свега, постиже отварањем изборних листа.

У позитивном праву Србије, наимае, више није тако, јер ће Републичка изборна комисија најкасније у року од десет дана од дана објављивања укупних резултата избора све добијене мандате са изборне листе доделити кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе.¹¹⁹⁰ Изборна листа је у Србији и даље по својим основним обележјима (начин гласања и додела мандата) „затворена“ у односу према бирачима. Бирачи не могу да мењају

¹¹⁸⁷ Р. Марковић, (2011), *op. cit.*, стр. 238.

¹¹⁸⁸ D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 295; С. Манојловић, *op. cit.*, стр. 389.

¹¹⁸⁹ Видети, D. Stojanović, *op. cit.*, стр. 295; С. Манојловић, *op. cit.*, стр. 388-389.

¹¹⁹⁰ Члан 84. Закона о избору народних посланика, Службени гласник Републике Србије, бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука Уставног суда, 36/2011 и 104/2009 - др. закон.

редослед на изборној листи, осим што се у овај крути систем уноси минимална извесност, јер ће грађани знати који „партијски“ кандидати имају изгледа да уђу у Народну скупштину. То показује да, у условима „праве“ везане изборне листе, сваки кандидат позициониран на месту под бројем 103 и више има само теоријске шансе да освоји мандат, односно да он нема никаквих реалних изгледа на успех.¹¹⁹¹ Зато се може поставити питање: ко ће пристати на кандидатуру која нема никаквих изгледа на успех, а без неке реалне користи или можда под неким притиском или уценом?

Ново правно решење отвара низ могућности за примену правно недопуштених инструмената већ у тренутку кандидовања, чиме се продубљују проблеми у већ пољуљаном систему народног представништва, у коме су посланици „слободни“ да свој мандат ставе на располагање политичкој партији (што су најчешће чинили приликом кандидатуре, а не након верификације мандата). На то се надовезује и проблем, који додуше није директно предмет законског нормирања, а то је процес номинације кандидата унутар самих политичких странака. Може се очекивати да оваква комбинација модела затворене листе у условима пуне пропорционалности у јединственој изборној јединици изазове још већи степен централизације приликом одлучивања о номинацији, чиме се у потпуности ограничава могућност чланова политичке странке да одлучују о потенцијалним кандидатима.¹¹⁹²

Свакако, како би се у Србији посланик ослободио сувише јаког “стиска” политичких странака ваљало би да се размишља о отварању изборних листа, односно да се дозволи да бирачи уколико то желе изразе своје преференције у оквиру саме листе. То би, заиста, био корак напред. Но, ваљало би на уму имати и једну чињеницу, а то је да и тада “политичке партије имају могућност да утичу на одабир *својих* кандидата, па се на ударним позицијама на изборним листама налазе кандидати које преферира сама партија, док се на нижеранжираним местима налазе они кандидати који тешко могу, преко „персоналних“ гласова, себи да обезбеде бољу позицију. Метод доделе мандата, тј. унутрашње расподеле је исти као код везане листе: носилац изборне листе доделиће освојене мандате кандидатима по редоследу са листе. Овај модел се у пракси показао као слаба

¹¹⁹¹ I. Pejić, (2012), *op. cit.*, стр. 87.

¹¹⁹² I. Pejić, (2012), *op. cit.*, стр. 88.

корекција везане листе, јер се у крајњем све своди на дистрибуцију седишта према броју гласова који су додељени самој листи. Мали је број кандидата, који могу да освоје довољно гласова да би се „померили“ на бољу позицију и освојили мандате”.¹¹⁹³ Без обзира на то, мишљења смо да би било корисно предвидети и овакву могућност, па макар само то и остала.

4. ПРЕДЛОЗИ РЕШЕЊА

Без политичких странака се не може у савременим представничким демократијама, али се не може и без слободног посланичког мандата. Због тога се мора створити такав правни, а и шири друштвени оквир у оквиру кога ће посланик имати слободан мандат уз постојање одређеног степена фракцијске дисциплине и солидарности. Ово је нужно за сваку демократску земљу, па и Србију. Уопштено, у Србији 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. Слобода значи и одговорност. 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 то „језгро” невезаног мандата.

Конкретно, приликом евентуалне парцијалне ревизије Устава или приликом доношења новог највишег правног акта у Србији, свакако би се требало клонити норми, као што је ова предвиђена чл. 102 ст. 2 Устава. Таквим нормама се не постиже ништа позитивно. Чини се исправним размишљање да је “уставотворац настојећи да нађе обећани лек за партијску недисциплину парламентарца и зајамчи га Уставом, заборавио и на узвишена демократска начела која је записао на самом почетку основног акта.”¹¹⁹⁴

Уколико погледамо упоредноправно, мислимо да би се можда бољи ефекат постигао када би се заштита положаја политичких странака остваривала

¹¹⁹³ I. Pejić, (2012), *op. cit.*, стр. 82.

¹¹⁹⁴ M. Jovanović, „Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije – Slučaj slobodni mandat“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu*, 1/2007, стр. 246; Ђ. Марковић, *op. cit.*, стр. 53.

одредбама парламентарног пословника, слично како је то урађено у Бугарској¹¹⁹⁵ и Мађарској¹¹⁹⁶. Уосталом, ради се о земљама које су нам суседи, а биле су и део тзв. комунистичког блока. У нашој теорији су и предлагана слична решења.¹¹⁹⁷ На украјинско¹¹⁹⁸ и португалско¹¹⁹⁹ решење не би требало да се угледамо. Украјинско решење би представљало корак уназад у односу на наше позитивно право. Португалско решење опет доводи до сувише јаког утицаја политичких странака на посланика. Након протекла тог времена, дошло би на ред и размишљање и о укидању тих пословничких норми, јер би до тада требало да грађани, посланици и политичке странке више „срасту“ заједно.

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).”¹²⁰⁰ Након протекла тог времена, могло би да се размишља и о укидању тих пословничких норми, јер би до тада требало да грађани, посланици и

¹¹⁹⁵ У 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.

¹¹⁹⁶ У Мађарској, на пример, посланицима који су напустили неку парламентарну групу се дозвољава да постану чланови неке друге парламентарне групе, тек након што проведу шест месеци као независни посланици. Ово правило се не примењује када дође до „расцепа” у оквиру политичке странке и услед тога до формирања нових парламентарних група.

¹¹⁹⁷ М.Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008, стр. 176.

¹¹⁹⁸ 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. Међутим, украјински уставотворац је отишао корак даље. Одлуку о престанку мандата по овом основу доноси највише тело политичке странке и коалиције и посланику престаје мандат даном доношења такве одлуке.

¹¹⁹⁹ 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 губи посланички мандат.

¹²⁰⁰ В. Петров, (2011а), *op. cit.*, стр. 774.

политичке странке више срасту заједно. Такође, када је реч о материји изборног законодавства у Србији би требало да се размишља о извесном отварању изборних листа и о увођењу неког вида преференцијалног гласања. Видели смо да овакав вид гласања не мења битно ствари,¹²⁰¹ али је добро да грађани имају и такву институционалну могућност. Тако се постиже, ипак, бар могућност да бирачи и парламентарци буду повезанији, односно да бирачи „награде” парламентарца који је према њиховом мишљењу своју функцију вршио одговорно. То је један од првих корака, а они су често и најтежи.

¹²⁰¹ I. Pejić, (2012), *op. cit.*, стр. 82.

X ЗАКЉУЧАК

У модерним државама са великим бројем становника било је немогуће да се организује вршење власти по начелима непосредне демократије, каква је постојала на атинској Агори, односно да у свако време сви носиоци политичких права врше власт. Жан Жак Русо, водећи апологета непосредне демократије у време Француске револуције је био свестан да ју је, веома тешко, ако не и немогуће спровести у дело. Постојање неких облика непосредне демократије, као што су то *landesgemeinde* у неким кантонима у Швајцарској или *town meetings* у појединим савезним државама САД-а, је више ствар декора и традиције, него стварног вршења власти од стране свих носилаца политичких права у некој заједници. Често се каже да се и у тим случајевима само потврђују одлуке које су донете на другим местима. Дакле, јасно је да је нужно да се у савременим државама вршење власти организује по начелима политичког представништва.

У време настајања принципа слободног мандата парламентарца, представничка демократија и парламент као највише представничко тело у њој су почивали на учењу теорије националне суверености, односно на основној тврдњи да скупштина представља нацију као целину. Ова теорија је имала демократски карактер и служила је као брана поновном успостављању монархове апсолутне власти, иако се у то време радило о фикцији. Такође, њом се превладала феудална расцепканост, те се означавало стварање модерне државе и одбацивање императивног мандата.

Бирачко право тада није било широко. Мали број људи је имао право да гласа и на тај начин бира представнике, што значи да о скупштини као представништву свих није могло бити говора. У то доба у парламент су се бирали угледни људи тога времена. Када је минула опасност од поновног успостављања апсолутистичке власти краља, појавили су се захтеви за проширењем бирачког права, а како би већи број људи имао право да утиче на политичке процесе у држави. Тиме је теорија националне суверености постала мања фикција и практично је скупштина полако постајала све више представништво целе нације.

Ипак, она није ширењем бирачког права остала само представништво нације, већ је постала и представништво разних политичких опција, изражених кроз организоване политичке странке. У односу на време када је настао принцип

слободног посланичког мандата сам карактер политичког представништва је измењен. Ширењем бирачког права дошло је до стварања политичких странака, које су постале онај неизоставан део механизма политичког представништва, неопходне за његово функционисање. Са њиховом појавом, парламент је попримио нова обележја и постао је представништво не само свих грађана, већ и политичких партија.

Јасно је да парламенти све више губе карактер који су имали раније. Од скупа угледника, потчињених једино својој савести, постају места на којима се усвајају одлуке донете у оквиру страначких органа. Ово је и логично, јер су посланици и политичке странке у политичкој вези. Имајући то у виду, они деле судбину органа чији су чланови, те ни они више нису само представници нације, односно грађана који имају бирачко право, већ и политичких странака које су их кандидовале на изборима и без чије подршке и не би могли постати чланови парламента. Парламентарци више не стоје у односу према бирачима, већ су се у тај однос умешале и политичке странке.

Развитком политичких странака и сами уставотворци, свесни њиховог значаја, уносе одредбе које се њих тичу у саме уставе, признајући им улогу коју имају. Тиме се вршила тзв. конституционализација политичких странака. Уставно нормирање функције политичких странака у уставном систему државе постављало је нове проблеме пред теорију и праксу. Услед измењеног карактера представничке демократије и уз уважавање измењене улоге политичких странака, које све више утичу на вршење посланичког мандата, не може се са потпуном сигурношћу тврдити да је посланички мандат исти онакав какав је био пре двеста и више година и да је његова функција иста тада и у наше време. Тако, су многи теоретичари тврдили да је невезани мандат превазиђен у представничкој демократији и да би га требало одбацити као таквог и прихватити реалност државе у којој су нужност политичке странке. Видели смо да је предлагано да странке добију и формално-правно улогу мандатара, који би могао да опозива мандатара, односно посланике. Парламенти су престали бити позорнице, на којима су некада врхунски оратори и интелектуалци бранили неки свој став. Изгледа да су парламентарци, постали чланови највишег представничког тела који само дају потврду одлукама које су донете ван парламента, од стране

партијских органа. Такве одлуке се преко деловања посланичких група или фракција, практично намећу посланицима. Ипак, оваква становишта нам делују претерана.

Свакако, тешко 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 тај утицај 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.

Заиста, када се проблем тако посматра, са једне стране имамо стварност постојања политичких странака и њихове фактичке големе моћи и утицаја, а са друге имамо опстајање принципа слободног мандата, као једног од основних постулата у демократским државама. Оправдано може да се постави питање, да ли је норма о слободном посланичком мандату у „сукобу“ са друштвеном стварношћу? Ипак, без обзира што на први поглед тако изгледа, мишљења смо да и овде уставно право и уставна стварност могу и морају бити у сагласју. Управо се то сагласје не види на први поглед, јер право, као област човекове делатности мора увек пратити друштвену стварност, а у овом случају принцип слободног мандата посланика, управо и служи да се на крају оствари друштвена стварност. Уставна одредба о слободном посланичком мандату делује и теоријски и практично потпуно оправдана.¹²⁰² Наравно, уколико проблем или дилему погледамо са друге стране.

¹²⁰² М. Ђ. Миловановић, *op. cit.*, стр. 166.

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. Имајући то у виду слободан посланички мандат можемо да дефинишемо у савременим условима као право посланика да слободно врши 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. 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. Треће, само посланик који је правно слободан да врши 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.

Парламентарци су носиоци јавне функције и чланови државног органа, односно они су део државне власти.¹²⁰³ Стога, неспорно је да је мандат посланика јавна функција.¹²⁰⁴ која представља правним поретком додељену надлежност неком физичком лицу.¹²⁰⁵ Посланик има уставни статус, јер му такву функцију поверава сам устав. На пример члан 39. Вајмарског устава је говорио о вршењу службе, функције.¹²⁰⁶ Он је и представник суверена и као такав 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. 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. Парламентарац ни са бирачима није ни у каквој правној вези, већ политичкој.

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.¹²⁰⁷ Разуме

¹²⁰³ J. Đorđević, (1964), *op. cit.*, стр. 696.

¹²⁰⁴ O. Nikolić, „U susret promeni Ustava“, *Pravo i društvo, Časopis za pravnu i političku kulturu*, 2/2010, стр. 31.

¹²⁰⁵ P. Badura, *op. cit.*, стр. 507.

¹²⁰⁶ P. Badura, *op. cit.*, стр. 507, 509.

¹²⁰⁷ 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. Међутим, видели смо да је фракцијска дисциплина изражена, на пример у Великој Британији у којој постоји већински изборни систем. 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

се, политичким странкама као организацијама које су на изборима добиле гласове, како би спроводиле одређену политику стоје на располагању средства фракцијске дисциплине, која не смеју угрозити принцип слободног посланичког мандата. Посланик је одговоран према политичкој странци која га је кандидовала на изборима, али опет 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.¹²⁰⁸ 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.¹²⁰⁹ Џемс 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“.¹²¹⁰

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 посланички мандат не би остао

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“.

¹²⁰⁸ В. Петров, (2012а), *op. cit.*, стр. 43.

¹²⁰⁹ Видети, J. Stuart Mill, *Izabrani politički spisi*, Други svezak, Zagreb, 1989, стр. 124-125.

¹²¹⁰ Џ. Брајс, *op. cit.*, стр. 261.

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 надzirати и упозоравати када је дошло до нарушавања равнотеже успостављене између представника и политичких странака.¹²¹¹ 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.“¹²¹² 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“.

Поред широке прихваћености слободног посланичког мандата, он није општеприхваћен, што значи да ни императиван мандат није сасвим ишчезао. Прво, ради се о земљама једностраначког система које карактерише „социјалистичка“ уставност. Затим, императиван мандат се јавља у у оквиру горњег дома немачког парламента. Такође, у неким државама уставотворци и законодавци штитећи крхку демократију у њима, уводе неке облике правног ограничавања слободе посланика, стварајући на тај начин правну везу између посланика и политичких странака.

Овде би требало, за крај, направити једну малу паралелу између императивног и слободног посланичког мандата у савременим представничким режимима. Делује да се она често превиђа, а управо говори о условима за предвиђање и примењивање једног, односно другог облика посланичког мандата. Видели смо да се и у комунистичким земљама које су изричито предвиђале императивни мандат, односно опозив таква могућност ретко примењивала. Због

¹²¹¹ С. Сурлић, *op. cit.*, стр. 63.

¹²¹² J. Stuart Mill (1989), *op. cit.*, стр. 43.

чега је то тако? То је због тога што је у таквим представничким режимима посланички мандат и формално и фактички строго, императиван. Када се каже строго императиван, мисли се на императивност у целости. Оваква императивност настаје због карактера политичких система у овим државама. У њима посланик нема никакву могућност акције, јер читаву политичку делатност прожима једна политичка странка, јер се у оквиру ње доносе све одлуке и посланик представља само елемент форме, који би требало да верификује одлуке донете у оквиру органа те странке.

Обрнуто гледано, када би се у овим земљама, супротно заступаној идеологији, уставима предвидео слободан посланички мандат, ништа се не би променило. Посланик би поново имао исти положај и могућност за неку његову акцију не би постојала. Ово због тога што је слободан посланички мандат незамислив у уставно-политичким системима који нису плуралистички, који нису демократски. Једноставно то није тло из којег „зри“ слободан посланички мандат. Јасно је да власт у тим државама није у парламенту, односно народу, већ у једној и јединој политичкој партији. Супротно, императиван посланички мандат није незамислив у демократским, плуралистичким режимима. Но, онда долази до другог проблема, јер такав мандат може да изазове одређене олигархијске тежње и у оквиру тих, демократских система. Тада може да се очекује да ће упутства посланицима давати и да ће их опозивати, уместо бирача или група бирача, заправо организоване групе бирача у оквиру политичких странака. Тада бисмо опет изместили потпуно власт одлучивања из државних органа у руке једног уског круга људи у оквиру политичких странака. Наравно, са том разликом да се сада одлуке не би доносиле у оквиру једне политичке странке, већ у оквиру више њих. Но, суштина би остала мање-више иста.

Многи теоретичари, па и грађани ће понудити контрааргумент и казати да и када предвидимо слободни посланички мандат у демократским представничким системима, од слободе представника остане скоро ништа. Кључна реч је скоро, јер посланику право додељује бар нешто слободе. Он слободу нема у једнопартијским системима са императивним мандатом, нити у вишепартијским системима са императивним мандатом. У тим слушајевима, од његове слободе не остаје ништа. То је разлог због чега се императиван посланички мандат тешко

повезује са демократијом. Императивни посланички мандат има тенденцију да је квари, односно да диктатуру једне странке замени вишепартијском диктатуром, односно да доведе до „партитократије“. Чини нам се да теоретичари када пледирају за увођење императивног мандата имају најплеменитије намере да заштите бираче од удаљавања посланика од њих и да установе одговорност посланика према бирачима.

Но, лек који они за ту бољку преписују није чак ни палијативан, већ ће брзо довести до негативног исхода. Можемо да одемо и корак даље, па да замислимо примену уставом прокламованог императивног мандата у земљи у којој је демократија због високог нивоа демократске политичке културе изузетно развијена. У том случају, он би вероватно као какво страно тело на њиховој грађевини био врло брзо одбачен, јер би на дужи рок могао и да угрози достигнути ниво демократичности у том друштву, пошто би блокирао демократске процесе. Таквим друштвима није ни потребан правом прокламовани императивни мандат, јер је њима иманентно остваривање принципа политичке одговорности. Демократска политичка култура делује као најбољи лек против отуђења власти од грађана. Заправо, постојање тог језгра слободе, дате правом, коју имају народни представници управо омогућава функционисање сложеног механизма савремених представничких демократија. Тај механизам није савршен, али му слободан посланички мандат омогућава функционисање, док би императиван посланички мандат пре или касније довео до његовог застоја.

Дакле, када се све сумира, императивни мандат има неколико негативних дејстава. Њих је лепо сажео Џемс Брајс када је констатовао да би у случају постојања императивног мандата самостални људи били обесхрабрани да уђу у парламент, док би се умањио значај парламентарних расправа. Такође, била би појачана страначка контрола, а кабинет би имао много више власти над својим присталицама у парламенту.¹²¹³ Закључићемо, да императиван мандат у покушају да се очува идентичност воља између представника и представљених, заправо иде за тим да „уништи“ правну слободу представника. Управо се у томе и налази његова највећа манљивост, јер се уништавањем слободе народних представника, заправо уништава и представничка демократија.

¹²¹³ Џ. Брајс, *op. cit.*, стр. 34.

БИБЛИОГРАФИЈА

I СПИСАК КЊИГА НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ И НА ЈЕЗИЦИМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

1. Adonis, A., *Parlament danas*, Podgorica, 1996.
2. Арон, Р., *Демократија и тоталитаризам*, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997.
3. Баста Флајнер, Л. Р., *Политика у границама права, Студија о англосаксонском конституционализму*, Београд, 2012.
4. 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/UND_P_SRB_Parliament_and_democracy_in_the_21st_century-Parlament_i_demokratija_u_21._veku.pdf, приступ 16.05.2016.
5. Bobio, N., *Budućnost demokratije, Odbrana pravila igre*, Beograd, 1990.
6. Bobio, N., *Država, vladavina, društvo, za opštu teoriju politike*, Cetinje, Podgorica, 1995.
7. Брајс, Ц., *Савремене демократије*, Књига трећа, Београд, 1933.
8. Вебер, М., *Привреда и друштво*, Том први, Београд, 1976.
9. Вебер, М., *Привреда и друштво*, Том други, Београд, 1976.
10. Вучић, О., *О заштити права*, Београд, 2010.
11. Goati, V., *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007.
12. Грол, В., *Еволуција изборног права у Француској*, Београд, 1938.
13. Дал, Р., *Демократија и њени критичари*, Подгорица, 1999.
14. De Tokvil, A., *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2002.
15. Diverže, M., *Uvod u politiku*, Beograd, 1966.
16. Ђорђевић, Ј., *Novi ustavni sistem*, Beograd, 1964.
17. Ђорђевић, Ј., *Politički sistem*, Beograd, 1977.
18. Ђорђевић, Ј., *Ustavno pravo*, Beograd, 1989.
19. Ђukić-Veljović, Z., *Delegatstvo i demokratija*, Beograd, 1988.

20. Ђукић- Вељовић, З., *Огледи о политичком представништву и изборима*, свеска прва, Београд, 1995.
21. Јанковић, Д., *Историја државе и права феудалне Србије (XII-XV век)*, Београд, 1953.
22. Јанковић, Д., *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд, 1997.
23. Јевтић, Д., Поповић, Д., *Народна правна историја*, Београд, 2000.
24. Јовановић, Н.М., *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008.
25. Јовановић, С., *Држава*, Београд, 1990.
26. Јовановић, С., *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914.
27. Јовановић, С., *О суверености, Уводно предавање из Државног права*, Ниш, 1996.
28. Јовановић, С., *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995.
29. Јовичић, М., *Демократија и одговорност, Одговорност носилаца јавних функција*, Београд, 2006.
30. Јовичић, М., *Устав и уставност, Лексикон српске уставности 1804-1918*, изабрани списи, књига 3, Београд, 2006.
31. Јовичић, М., *Устав и уставност, О уставу*, изабрани списи, књига 3, Београд, 2006.
32. Kasarović, M., *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003.
33. Келзен, Х., *О суштини и вредности демократије*, Београд, 2005.
34. Констан, Б., *Принципи политике и други списи*, Београд, 2000.
35. Костић, Л. М., *Уставно право-први том, Сабрана дела*, Београд, 2000.
36. Koštunica, V., *Ugrožena sloboda, Političke i pravne rasprave*, Beograd, 2002.
37. Крстић, З., *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
38. Ласки, Х., *Слобода у модерној држави*, Београд, 1985.
39. Лењин, В. И., *Држава и револуција, О држави*, Београд, 1957.

40. Лукић, Р., *Политичке странке*, Београд, 1966.
41. Marinković, T., *Granice slobode političkog udruživanja*, Uporednoteorijska studija, Београд, 2014.
42. Marjanović, J., *Delegatski sistem i politička reprezentacija*, Београд, 1974.
43. Марковић, Ђ., *Слободни мандат у Републици Србији-правна и фактичка ограничења*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
44. Марковић, Р., *Уставно право*, Београд, 2011.
45. Маркс, К., *Грађански рат у Француској*, Београд, 1958.
46. Матић, М., *Политичко представљање, Разматрања у области политичке теорије*, Београд, 1974.
47. Matić, M., Podunavac, M., *Politički sistem, Teorije i principi*, Београд, 1997.
48. Maus, I., *Aspekti narodne suverenosti, O nacionalnodržavnim i međudržavnim dimenzijama demokratije*, Београд, 2001.
49. Миловановић, М. Ђ., *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997.
50. Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S., *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*, Zagreb, 1986.
51. Neumann, F., *Demokratska i autoritarna država, Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Zagreb, 1974.
52. Николић, П., *Уставно право*, Београд, 1995.
53. Ницовић, Ј., *Уставни развој Србије 1804-2006*, Друго допуњено издање, Београд, 2007.
54. Orlović, Slaviša, *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Београд, 2008.
55. Орловић, Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008.
56. Острогорски, М., *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања.
57. Пајванчић, М., *Изборно право*, Нови Сад, 2008.
58. Рајванчић, М., *Parlamentarno pravo*, Београд, 2008.

59. Pašić, N., *Klase i politika*, Београд, 1974.
60. Пејић, И., *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000.
61. Пејић, И., *Парламентарно право*, Ниш, 2011.
62. Петров, В., *Енглески устав*, Београд, 2007.
63. Петров, В., *Парламентарно право*, Београд, 2010.
64. Поповић, Д. М., *Препочетак српскога парламентаризма, Клице и преурањен плод*, Београд, 1996.
65. Поповић, М., *Борбе за парламентарни режим у Србији*, Београд, 1939.
66. Продановић, Д., *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Сарајево, 1979.
67. Ravlić, S., *Dileme političkog predstavnštva*, Zagreb, 2008.
68. Režek, B., *Razvoj poslanskega mandata v najvišjih predstavniških organih fevdalne in buržoazne države*, doktorska disertacija, Ljubljana, 1955.
69. Rousseau, J. J., *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima, Društveni ugovor*, Zagreb, 1978.
70. Sartori, Đ., *Usporedni ustavni inženjering*, Београд, 2003.
71. Симовић, Д., *Полупредседнички систем*, Београд, 2008.
72. Симовић, Д., Петров, В., *Уставно право*, Београд, 2014.
73. Станковић, М. П., *Уговорно наслеђивање између супружника*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.
74. Stefanović, J., *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950.
75. Z. Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Београд, 2008.
76. Stuart Mill, J., *Izabrani politički spisi*, Други сvezak, Zagreb, 1989.
77. Стјуарт Мил, Џ., *О представничкој влади*, Београд, 1876, стр. 196.
78. Stojanović, D., *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Niš, 1999.

79. Томић, З. Р., *Уставно и сродно, Правна установишта 2003-2006*, Београд, 2006.
80. Fridrih, К. Ј., *Konstitucionalna demokratija, teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica, 2005.
81. Hamilton, А., Medison, Дž., Джеј, Дž., *Federalistički spisi*, Beograd, 1981.
82. Heјvud, Е., *Politika*, Beograd, 2004.

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

1. Altman D., *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, 2011.
2. Avril P., Gicquel J., Gicquel J-E., *Droit parlementaire*, Paris (Issy-les-Moulineaux), 2014.
3. Beramendi V., Ellis A., Kaufman B. (eds.), *Direct Democracy, The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008, доступно и на, <http://www.eods.eu/library/IDEA.Direct-DemocracyEN.pdf>, приступ 16.05.2016.
4. Birch А.Н., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, 2nd edition, New York, London, 2001.
5. Bluntschli J. К., *The Theory of the State*, Ontario, 2000.
6. Burdeau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11 ed., Paris, 1965.
7. Carey J.M., *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, 2009.
8. Carré de Malberg R., *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Tome Deuxième, Paris, 1922.
9. Dandurand P., *Le mandat impératif*, Thèse pour le Doctorat, Bordeaux, 1896.
10. Duguit L., *Le mandate de droit public et la théorie juridique de l'organe*, Paris, 1902.
11. Duguit L., *Manuel de Droit Constitutionnel*, Quatrième édition, Paris, 1923.
12. Duguit L., *Traité de Droit Constitutionnel*, Tome Deuxième, Paris, 1928.
13. Esmein A., *Éléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1896.
14. Goldman F.M., *Slovakia since independence, A Struggle for Democracy*, Westport Connecticut, London, 1999.

15. Haskell J., *Direct democracy or representative government? : dispelling the populist myth*, Colorado, Oxford, 2001.
16. Hauriou M., *Principes de Droit Public*, Deuxième édition, Paris, 1916.
17. Heidar K., Koole R. (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London, New York, 2000.
18. Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Dritte Auflage, Berlin, 1914.
19. Jennings I., *Parliament*, Cambridge, 1939.
20. Jones T., *Modern Political Thinkers and Ideas, An historical introduction*, London, New York, 2002.
21. Joulbert L.K., *The Mandate of Political Representatives with special reference to Floor-crossing: A Legal Historical Study*, University of South Africa, Pretoria, 2006.
22. Laband P., *Le Droit public de l'Empire allemand*, Tome I, Paris, 1900.
23. Manin B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997.
24. Meriam C. E., Jr., *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, Ontario, 2001, доступно и на,
<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/merriam/sovrou.pdf>, доступ
 27.05.2016.
25. Müller C., *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, 1966.
26. Müller M., *Fraktionswechsel im Parteienstaat, Parlamentsreform und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf, 1974.
27. Ortega Santiago C., *El mandato representative de los diputados y senadores, La prohibición de mandato imperative frente a la disciplina de partido*, Madrid, 2005.
28. Pitkin H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles, London, 1972.
29. Poirmeur Y., Rosenberg D., *Droit des partis politiques*, Paris, 2008.
30. Pollard A.F., *The Evolution of Parliament*, Second edition, Revised, 1926,
 доступно и на,
<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/pollard/EvolutionParliament.pdf>, доступ
 16.05.2016.
31. Sartori G., *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Colchester, 2005.
32. Tyulkina S., *Militant Democracy, Undemocratic political parties and beyond*, London, New York, 2015.

33. Van der Hulst M., *The Parliamentary mandate, A global comparative study*, Geneva, 2000.

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

1. Аврамовић С., „Сретењски устав-175 година после“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2010.
2. Vuković N., „Ustavne granice „partijskog“ mandata“, *Nova srpska politička misao*, Posebno izdanje, 2/2008.
3. Вучић О., Стојановић Д., „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2009.
4. Ђорђевић С., „Српски устав на пробном камену“, *Гласник права*, год. 2, 3/2011.
5. Ђорђевић С., „Уставно решење посланичког мандата у Србији“, *Гласник права*, год. 1, 1/2010.
6. Ђурђевић А., „Клице српског парламентаризма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2006.
7. Ђурић В., „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака“, *Нова српска политичка мисао*, vol. XX, 1-2/2012.
8. Ђурић В., „Уставносудска контрола уставних промена“, *Страни правни живот*, 1/2015.
9. Јовановић М., „Мишљење Венечјанске комисије о Уставу Србије – Случај слободни мандат“, *Годишњак Факултета политичких наука у Београду*, 1/2007.
10. Јовановић С., „Периоди српске уставне историје“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2006.
11. Јовановић С., „Политичке мисли Опата Сјејеса“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2006.
12. Kirkhajmer O., „Zapažanja o teoriji nacionalne suverenosti u Nemačkoj i Francuskoj“, *Suveren i suverenost, Između pojma, fikcije i političke emocije*, P. Војанић, I. Milenković (ур.), Београд, 2008.
13. Клоса Монтеро К., „О уређењу политичких странака у Шпанији“, *Уставно ограничење слободе удруживања*, Ј. Тркуља (ур.), Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010.
14. Lalović D., „Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka“, *Politička misao*, Vol. XXXVIII, 4/2001.

15. Манојловић С., „Правна природа парламентарног мандата у Републици Србији“, *Правна ријеч*, 31/2012.
16. Marinković T., „Koliko je militantna „militantna demokratija“? – Primer zabrane političkih stranaka u uporednom pravu“, *Militantna demokratija-nekada i sada*, V. Beširević (ур.), Beograd, 2013.
17. Маринковић Т., „Политика у границама Устава – О начелима представничке демократије у јуриспруденцији Уставног суда“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, Тематски број „Устав Републике Србије – пет година после“*, Ниш, 2011.
18. Марковић Р., „Устав Републике Србије из 2006-критички поглед“, *Анали Правног Факултета у Београду*, 2/2006.
19. Милосављевић Б., „Теорија политичког представништва и посланички мандат“, *Право и политика*, год. IV, 1/2011.
20. Ненадић Б., „О парламентарном мандату: пример Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2008.
21. Nikolić O., „U susret promeni Ustava“, *Pravo i društvo, Časopis za pravnu i političku kulturu*, 2/2010.
22. Omejec J., „Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1/2010, доступно и на, <http://hrcak.srce.hr/file/101889>, приступ 29.05.2016.
23. Орловић Слободан, „Природа и припадност посланичког мандата у уставном систему Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2009.
24. Otvoreni parlament, „Prvih godinu dana rada 11. Saziva Narodne skupštine Republike Srbije“, <http://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Prvih%20godinu%20dana%2011.%20saziva.pdf>, 09.08.2017.
25. Pađen I., „Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu“, *Politička misao*, vol. XXXIX, 2/2002.
26. Pajvančić M., „Nekoliko napomena o ustavnom konceptu delegacije i njegovom ostvarivanju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, год. 12, 1978.
27. Pajvančić M., „Pasivno biračko pravo (poslanička sposobnost)“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, O. Nikolić, V. Đurić (ur.), Beograd, 2012.
28. Pajvančić M., „Правна природа и садржај активног бирачког права“, *Зборник радова, Правни факултет Универзитета у Истоћном Сарајеву*, 2011.

29. Pantelić N., „Pravno-politički dometi zabrane političkih stranaka u Nemačkoj“, *Strani pravni život*, 3/2015.
30. Pejić I., „Izborna lista u srazmernom predstavništvu-Iskustvo Srbije“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, O. Nikolić, V.Đurić (ur.), Beograd, 2012.
31. Пејић И., „Основне вредности у систему владавине права-на примеру народног представништва“, *Теме*, год. 37, 4/2013.
32. Пејић И., „Парламентарне групе-правни и политички извор функционисања“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2001.
33. Пејић И., „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 40-41/2001.
34. Пејковић М., „Квантитативна анализа парламентарних група“, *Српска политичка мисао*, 2/2012.
35. Петров В., „Да ли је слободни мандат посланика остатак либералног индивидуализма у доба колективне (страначке) владавине?“, *Зборник радова интеркatedарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, Косовска Митровица, 2012.
36. Petrov V., „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011-da li je poslanički mandat konačno slobodan?“, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, O. Nikolić, V.Đurić (ur.), Beograd, 2012.
37. 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.
38. Петров В., „Слободни мандат посланика и одговорност“, *Правни живот*, том IV, 12/2011.
39. Posavec Z., „Ustav moderne države“, *Politička misao*, Vol. XXVII, 2/1990.
40. Radović Z., „Granice slobode političkog delovanja“, *Strani pravni život*, 3/1993.
41. Ravlić S., „Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije“, *Društvena istraživanja*, god. 7, 1-2/1998.
42. Ранђеловић Н., „Посланички мандат у српским уставима-прилог коментару једне одлуке уставног суда“, *Зборник радова-Научна конференција Функционисање правног система Републике Србије*, Г. Станковић (ур.), Ниш, 2006.

43. Releke G., „Suverenost, suverenost države, suverenost naroda“, у *Suveren i suverenost, Između pojma, fikcije i političke emocije*, P. Bojanić, I. Milenković (ур.), Београд, 2008.
44. Ribarević L., Vujeva D., „Povijest pojma predstavništva. Elementi za izgradnju moderne teorije političkog predstavništva I“, *Politička misao*, god. 48, 3/2011.
45. Ribarević L., Vujeva D., „Povijest pojma predstavništva. Elementi za izgradnju moderne teorije političkog predstavništva II“, *Politička misao*, god. 48, 4/2011.
46. Stanić M., „Problem pravne prirode poslaničkog mandata u Republici Srbiji“, у *Reforma izbornog sistema u Srbiji*, E. Šarčević (ур.), Сарајево 2015.
47. Stanić M., „Promena stranačke pripadnosti poslanika tokom legislaturnog perioda i njene pravne posledice u uporednom pravu“, *Strani pravni život*, 3/2015.
48. Станић М., „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат“, *Српска политичка мисао*, 4/2016.
49. Станковић М., „Природа посланичког мандата – теоријски модели и наша уставна пракса“, *Зборник радова интеркатедрског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, Косовска Митровица, 2012.
50. Strmecki M., „Pravni problem regulacije područja političnih strank pri nas in v EU“, *Uprava*, god. I, 2/2003.
51. Сурлић С., „Појам, врсте и основна обележја парламентарног мандата“, *Годишњак*, 2013.
52. Трипковић Б., „Појам одговорности у уставном праву-покушај типологије“, *Правни живот*, 14/2008.
53. Фогел Х-Х., „Забрана политичких странака у Немачкој“, *Уставно ограничење слободе удруживања*, Ј. Тркуља (ур.), Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010.
54. Чиплић С., „Однос посланика и политичких странака“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, 135/2011.
55. Шмит К., „Духовно-повесни положај данашњег парламентаризма“, *Норма и одлука Карл Шмит и његови критичари*, Данило Н. Баста (прев.), Београд, 2001.
56. Шмит К., „Политичка теологија, Четири поглавља о теорији суверености“, *Норма и одлука Карл Шмит и његови критичари*, Данило Н. Баста (прев.), Београд, 2001.

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

1. Abellán, A. M., „Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 92/1996.
2. Avril, P., „Pouvoir et responsabilite”, *Le pouvoir, Mélanges offertes a Georges Burdeau*, Paris, 1977.
3. 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.
4. Balaguer Callejón, M. L., „La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español“, доступно и на, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/914094.pdf>, приступ 29.05.2016.
5. Bergman, T., Müller, W.C., Strom, K., Blomgren, M., „Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006.
6. Bigelow Merriman, R., „The Cortes of the Spanish Kingdoms in the Later Middle Ages”, *The American Historical Review*, Vol. 16, 3/Apr. 2011.
7. Caamaño Domínguez, F., „Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada“)“, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36/1992.
8. Cain, B.E., Ferejohn, J.A., Fiorina, M.P., „The House is not a home: British MPs in their Constituencies“, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, 4/1979.
9. Cano Bueso, J., „Grupos parlamentarios y representación política“, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001.
10. Crouse, R. W., „Two Concepts of Democratic Representation: James and John Stuart Mill“, *The Journal of Politics*, Vol. 44, 2/1982.
11. Davin, J-P., „Les groupes parlementaires“, *Pouvoirs*, 34/1985.
12. De Benoist, A., „What is Sovereignty?“, доступно и на, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A20317BBCECF9E1E0525770A00586F60/\\$FILE/what.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A20317BBCECF9E1E0525770A00586F60/$FILE/what.pdf), приступ 16.05.2016.

13. 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.
14. De Esteban, J., „El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 70/1990.
15. De Vega, P., „Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 44/1985.
16. Duarte, L. M., „The Portuguese Medieval Parliament: Are We Asking the Right Questions?“, *e-JPH*, Vol. 1, 2/2003, доступно и на, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2778053.pdf>, приступ 29.05.2016.
17. Epstein, L. D., „Cohesion of British Parliamentary Parties“, *The American Political Science Review*, vol. 50, 2/jun. 1956.
18. European Commission for Democracy through Law, „Joint Opinion on the Draft Law on Altering and Amending the Law on Election of Members of Parliament of the Republic of Serbia“, Strasbourg, 2011, доступно и на, <http://www.osce.org/odihr/elections/83356?download=true>, приступ 16.05.2016.
19. European Commission for Democracy through Law, „Opinion on the Constitution of Serbia“, Strasbourg, 2007, доступно и на, http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.coe.org.rs%2FREPOSITORY%2F505_opinion_on_constitution_-_serbia.doc&ei=inhpVfbXJYmjsAHt2IH0Dw&usq=AFQjCNGLLK43W7gjQQaQF1D7XZvNK4gilw&bvm=bv.94455598,d.bGg, приступ 16. 05. 2016.
20. 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 16.05.2016.
21. Franz, P., „Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison“, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 5, Issue 1, 1982.
22. García-Escudero Márquez, P., „El parlamentario individual en un parlamento de grupos: La participación en la función legislativa”, *Teoría y realidad Constitucional*, 28/2011.
23. Godbout, J. T., „Pas de représentation sans représentativité ?”, *Revue du MAUSS* 2005/2, br. 26.

24. 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.
25. 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.
26. Holden, A. M., „The Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages“, *American Political Science Review*, Vol. 24, 4/1930.
27. Hug, S., „Parliamentary voting“ y W.C. Müller, H.M. Narud (yp.), *Party Governance and Party Democracy*, New York, Heidelberg, Dordrecht, London 2013.
28. 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>, пристоуп, 16.05.2016.
29. 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>, пристоуп 27.05.2016.
30. Janda, K., Colman, T., „Effects of Party Organization on Performance during the 'Golden Age' of Parties“, *Political studies*, Vol. 46, XLVI 3/1998.
31. 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.
32. Kedzia, Z., Hauser, A., *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Geneva, 2011.
33. Kramnick, I., „An Augustan Debate: Notes on the History of Representation“, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968.
34. Leibholz, G., „Parteienstaat und Repräsentative Demokratie“, *Deutsches Verwaltungsblatt, Vereinigt mit "Deutsche Verwaltung"*, Heft 1, 1. Januar 1951.
35. Leston-Bandeira, C., „Dissent in a party-based parliament, The Portuguese Case“, *Party politics*, vol. 15, 6/2009.
36. Linek, L., Rakušanová, P., *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Prague, 2002.

37. Luiten van Zanden, J., Buringh, E., Bosker, M., „The Rise and Decline of European Parliaments, 1188-1789“, Utrecht University, University of Groningen, доступно и на https://www.researchgate.net/profile/Jan_Zanden/publication/227764753_The_rise_and_decline_of_European_parliaments_118817891/links/00b49528a18ff4afe5000000.pdf, приступ 16.05.2016.
38. Mainwaring, S., „Introduction: Democratic Accountability in Latin America“, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring, C. Welna (eds.), Oxford, 2003.
39. Mansfield Jr., H.C., „Modern and Medieval Representation“, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968.
40. Martínez Ruano, P., „La transformación de los derechos de participación política: La crisis de la representación y el mandato en el estado constitucional como estado democrático“, *Rev.Fac. Direito São Bernardo do Campo*, 20/2014.
41. Miskin, S., „Politician Overboard: Jumping the Party Ship“, *Research Paper, Department of the Parliamentary Library, Australia*, 4/2002-2003.
42. 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.
43. Müller, W.C., „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work“, *European Journal of Political Research*, 37/2000.
44. 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.
45. Müller W. C., Steiniger, B., „Not yet the locus of power: Parliamentary party groups in Austria“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000.
46. Navarro Méndez, J. I., „Partidos políticos y tribunal constitucional“, *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, 17/2000.
47. 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 16.05.2016.

48. 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.
49. Norton, P., „Cohesion without discipline: Party voting in the House of Lords“, доступно и на, <http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf>, приступ 21.05.2016.
50. Norton, P., „The United Kingdom-Exerting influence from within“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000.
51. O'Donnell, G., „Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust“, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring, C. Welna (eds.), Oxford, 2003.
52. 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.
53. Pennington, K., „Representation in Medieval Canon Law“, The Catholic University of America, Columbus School of Law Follow, *Jurist* 64/2004.
54. Pérez Alberdi, R., „Democracia y participación“, *Revista catalana de dret públic*, 37/2008.
55. 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 16.05.2016.
56. Portero Molina, J.A., „Sobre la representación política“, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10/1991.
57. Ragazzoni, D., „Debating Parliamentarism and Partisanship in Weimar: Parliamentary Representation and mass Parties in the thought of Carl Schmitt and Gerhard Leibholz“, European Consortium for Political Research (ECPR) 2013 General Conference Sciences Po Bordeaux, 4-7 September 2013, доступно и на <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/eb120577-1bbe-464e-9f8f-704c9968a0c9.pdf>, приступ 16.05.2016.
58. 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 16.05.2016.

59. Rappard, W. E., „The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science, The Initiative, Referendum and Recall*, Vol. 43, Sep./1912.
60. Saalfeld, T., „Bureaucratisation, coordination, and competition: Parliamentary party groups in the German Bundestag“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000.
61. Säcker, H., „Abgeordnetenmandat und Fraktionswechsel“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 3, 3/1972.
62. 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 Constitució*, Aranzadi, Madrid, 1999.
63. 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.
64. Schüttemeyer, S.S., „Parliamentary parties in the German Bundestag“, *German issues 24*, The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University, 2001.
65. Segado, F. F., „Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo“, *Pensamiento Constitucional*, 2/1995.
66. Sieberer, U., „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis“, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006.
67. Skinner, Q., „Hobbes on Persons, Authors and Representatives“, *The Cambridge Companion to Hobbes's Leviathan*, Patricia Spinborg (ed.), Cambridge, 2007.
68. Sobolewski, M., „Electors and Representatives“, *Representation*, R.J. Pennock, J. Chapman (eds.), New York, 1968.
69. Strom, K., „Parliamentary Democracy and Delegation“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006.
70. Strom, K., Müller, W.C., Bergman, T., „Challenges to Parliamentary Democracy“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006.

71. Strom, K., Müller, W.C., Bergman, T., Nyblade, B., „Dimensions of Citizen Control”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, W.C.Müller (eds.), Oxford, 2006.
72. Thiebault, J-L., Dolez, B., „Parliamentary parties in the French Fifth Republic“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, K. Heidar, R. Koole (eds.), London, New York, 2000.
73. Thiel, M., „Germany“, *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, M.Thiel (ed.), Ashgate, Farnham Surrey England, Burlington USA, 2009.
74. Torres del Moral, A., „Crisis del mandato representativo en el estado de partidos“, *Revista de Derecho Político*, 14/1982.
75. Torres del Moral, A., „Los grupos parlamentarios“, *Revista de Derecho Político*, 9/1981.
76. Torres del Moral, A., „Réquiem por el mandato representativo“, *Revista de Derecho Político*, 81/2011.
77. Trautmann, G., „Parteienstaatliche Verfassung und freies Mandat“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 2, 1/1971.
78. Tsatsos, D. Th., „Mandatverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft?, Zur Dialektik vom freien Mandat und Parteistaatlichkeit“, *Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, Heft 8, April 1971.
79. Turpin, D., „Critiques de la représentation”, *Pouvoirs*, 7/1978.
80. Twomey, A., „The Recall of Members of Parliament and Citizens ‘Initiated Elections’”, *University of New South Wales Law Journal* 34(1)/2011, доступно и на <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2011/2.html>, пристоуп 16.05.2016.
81. Van Biezen, I., „Political Parties as Public Utilities“, *Party Politics*, vol. 10, 6/2004.
82. 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, пристоуп 28.05.2016.
83. 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.
84. 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.

85. Vikram, D. A., „Adventures in Direct Democracy: The Top Ten Constitutional Lessons from the California Recall Experience“, *California Law Review*, Vol. 92, 3/2014.

86. 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.

87. Wieland Conroy, H., „Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria“, *Gaceta constitucional* 40.

Биографија аутора

Милош Станић је рођен 26.10.1983. године у Лозници. Основну школу и гимназију завршио је са одличним успехом. Правни факултет Универзитета у Београду је уписао школске 2002/2003. године, где је и дипломирао 05.09.2006. године, са просечном оценом 8,77. На Правном факултету Универзитета у Београду је 2008. године завршио и мастер студије. Током основних студија је добијао републичку стипендију, а био је и стипендиста Фонда за младе таленте Републике Србије. Такође, током основних студија, награђиван је 2006. године за одличан успех постигнут у учењу и стицању знања.

Правосудни испит је положио 2009. године, положивши све испите у једном испитном року. Након дипломирања радио је у Другом општинском суду у Београду, затим у Првом основном суду у Београду и то прво као судијски приправник, а затим као судијски сарадник. Радио је од децембра 2013. године, па све до јуна 2014. године у Министарству правде Републике Србије, у Сектору за европске интеграције. Био је спољни сарадник Института за упоредно право у Београду. Од јуна 2014. године запослен је у Институту за упоредно право у Београду, са тренутним звањем истраживач сарадник. Студент је докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду и то на уставноправном смеру.

Говори енглески и македонски, а служи се немачким и француским језиком.

Аутор је или коаутор већег броја чланака, највећим делом из области уставног права.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Милош Б. Станић

Број индекса ДС 5/2010

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Правна природа посланичког мандата“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 26.09.2017.



Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Милош Б. Станић

Број индекса ДС 5/2010

Студијски програм докторске академске студије права

Наслов рада „Правна природа посланичког мандата“

Ментор др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду,

26.09.2017.

Потпис аутора



Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Правна природа посланичког мандата“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 26.03.2017.


