

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ
Београд, 13.09.2017. године

НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА **УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 27. јуна 2016. године одређена је Комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **Милоша Станића**, дипломираног правника-мастера, под насловом: „**Правна природа посланичког мандата**“ у саставу: *др Оливера Вучић*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, *др Владан Петров*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду и *др Дарко Симовић*, редовни професор Криминалистичко-полицијске академије у Београду.

Након што је пажљиво и детаљно прегледала достављени рукопис докторске дисертације, Комисија има задовољство и част да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду поднесе следећи

ИЗВЕШТАЈ

О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

I Основни подаци о кандидату и дисертацији

I. Основни подаци о кандидату

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. Тренутно је трећа година докторских студија.

Говори енглески и македонски, а служи се немачким и француским језиком.

Милош Станић је аутор или коаутор следећих радова:

- Расподела мандата у европским посткомунистичким земљама на примерима Пољске, Бугарске, Хрватске и Македоније – *Страни правни живот*, 3/2013, стр. 311-325.
- Одлучивање о уставним изменама на примеру неких савремених федералних држава – *Страни правни живот*, 3/2014, стр. 345-358.
- Састав и избор чланова правосудних савета у Бугарској, Мађарској, Румунији и Словачкој – *Правни живот*, год. 63, књ. 574, 12/2014, стр. 701-710.
- Александра Вишекруна, Милош Станић, Правни положај супружника председника републике у појединим европским посткомунистичким земљама, – *Страни правни живот*, 2/2015, стр. 189-207.
- Милош Станић, Мирослав Ђорђевић, Додир религије и секуларне државе – заклетва са религијским елементима председника и чланова парламената на примеру европских држава, зборник радова *Религија, политика, право*, Институт за упоредно право, Православна Митрополија Црногорско-приморска, ИИУ „Светигора”, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд 2015, стр. 741-758.
- Промена страначке припадности посланика током легислатурног периода и њене правне последице у упоредном праву, *Страни правни живот*, 3/2015, стр. 133-148.
- Увод у право Француске – приказ зборника – *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2014, стр. 250-254.
- Александра Вишекруна, Милош Станић, Обједињавање три области, *Црквене студије*, 12/2015, приказ зборника радова *Религија, политика, право*, стр. 667-669.
- Проблем правне природе посланичког мандата у Републици Србији, зборник радова *Реформа изборног система у Републици Србији*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2015, стр. 259-283.
- Расподела мандата у европским посткомунистичким земљама на примерима Чешке, Словачке и Словеније, *Страни правни живот*, 3/2016, стр. 119-129.
- Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат, *Српска политичка мисао*, год 23, vol. 54, 4/2016, стр. 369-383.

2. Основни подаци о дисертацији

Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници одржаној 27. октобра 2014. године одобрило је кандидату Милошу Станићу израду докторске дисертације под насловом „Правна природа посланичког мандата“ и за ментора му одредило др Владана Петрова, редовног професора Правног факултета Универзитета у Београду.

Докторска дисертација Милоша Станића написана је на 276 страница текста А4 формата (ћирилични фонт 12, проред 1,5), не рачунајући садржај и списак литературе и извора, и у свему је усаглашена са стандардима Универзитета у Београду у погледу форме и садржаја докторске дисертације.

Дисертација је израђена на основу проучавања грађе која обухвата 258 библиографских јединица, значајан број српских и страних прописа, те домаћих и страних судских одлука, који су садржани у 1213 фуснота. Грађа коју је кандидат користио за израду дисертације писана је на српском, хрватском, словеначком, енглеском, француском, немачком и шпанском језику. Текст дисертације је подељен у десет поглавља од којих је прво поглавље увод, а последње закључак.

II Предмет и циљ дисертације

Наизглед јасан одговор на питање о правној природи посланичког мандата изазивао је и изазива полемике у теорији и пракси. С једне стране, постоје јасне уставне одредбе о слободи посланика, док је с друге стварност савремених представничких демократија, односно стварност у којој постоје политичке странке. У однос између представника и представљених се умећу политичке странке кандидујући одређени програм на изборима, а парламент њиховом појавом постаје и представништво странака, као и представништво грађана. Међутим, ту се њихова улога не окончава, пошто оне имају интереса да се њихов политички програм спроводи и у оквиру државних органа, па самим тим и у оквиру парламента. Разуме се, правно гледано, 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. С једне стране, оне олакшавају парламентарни рад. С друге, „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. Многи теоретичари захтевају да се правна природа мандата прилагоди стварности савремених представничких демократија, односно да се уважи реалност према којој слободан посланички мандат припада историји. Други, опет, тврде супротно. Кандидат увиђа неопходност да се проучавају обе групе наведених теоријских ставова, како би могао да добије целовит одговор на ово питање. Другим речима, кандидат покушава да открије да ли се ради о стварној или само привидној дилеми и каква је улога политичких странака у остваривању слободног посланичког мандата. Такође, он пружа одговор на још неколико питања. У време настанка принципа слободног посланичког мандата политичке странке и нису постојале у данашњем облику. Стога се кандидат пита 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?

Милош Станић указује и на то да правна слобода носилаца јавних функција не значи одсуство политичке одговорности. Он доказује да уколико је посланик правно слободан у вршењу своје функције, то не значи да је он и политички неодговоран. Поставља питање како се овај облик одговорности народних посланика реализује у

условима савремених представничких режима. То је нарочито битно кад је реч о слободном мандату, јер је у том случају забрањено постојање било којег облика правне политичке одговорности посланика. Дакле, кандидат истражује како посланик правно остаје слободан, а истовремено и одговоран. Како би успео у свом науку морао је да пружи одговор на још два питања. Прво, како се у данашње време у условима слободног посланичког мандата реализује политичка одговорност посланика? Друго, да ли су бирачима одговорни једино посланици или се чини нужним и успостављање политичке одговорности самих странака које их подржавају?

Истина је да ни императивни мандат није сасвим ишчекао, те је кандидат истраживао и његову примену у пракси, односно у којим се то ситуацијама јавља. Ради се, пре свега, о институту опозива. 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 што је слободан посланички мандат нераскидиво повезан са слободом мишљења и удруживања, кандидат 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.

Имајући у виду наведено, предмет дисертације је правна природа посланичког мандата у условима савремених представничких режима. Милош Станић је одредио 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. Затим, испитао је њихове границе, као и функцију. Другим речима, одредио је на 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. Указао је и на то да 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, кад 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 одређују, непосредно или посредно, положај посланика.

Циљ истраживања кандидата Милоша Станића је постизање бољег разумевања правне природе посланичког мандата, о чему данас, како у науци тако и у публицисти, постоје извесне дилеме. Овако постављен циљ је од нарочитог значаја за Србију, имајући у виду решења Устава од 2006. године и заблуду у јавности о правној природи мандата народних посланика. Конкретни задаци истраживања су произашли из општег циља и они су били: преглед и систематизовање позитивноправних решења, као и теоријских схватања, која се тичу правне природе посланичког мандата, приказ историјског развоја и актуелних тенденција; најзад, испитивање усаглашености решења у Србији са савременим тенденцијама.

III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Кандидат Милош Станић засновао је истраживање на четири међусобно повезане хипотезе, које је испитао да би утврдио њихову утемељеност, односно основаност и ваљаност.

Прва хипотеза је да се у савременој представничкој демократији слободан посланички мандат може дефинисати као право посланика да слободно врши функцију у оквиру правно дозвољених средстава фракцијске и страначке дисциплине, која се јављају у оквирима представничке демократије. Кандидат доказује да ова дефиниција представља језгро и почетну тачку појма слободног посланичког мандата у савременој представничкој демократији. Он доказује да управо оваква дефиниција омогућава да се помири уставно право и уставна стварност. У време настајања принципа слободног мандата, 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.

Бирачко право тада није било опште. Мали број људи је имао право да гласа и на тај начин бира представнике, што значи да о скупштини као представништву народа није могло бити говора. 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. У складу са тим, кандидат констатује да је у односу на време настанка слободног посланичког мандата карактер политичког представништва измењен. Ширењем бирачког права дошло је до стварања политичких странака, које су постале онај неизоставан део механизма политичког представништва, неопходне за његово функционисање. Логично, са њиховом појавом, парламент је попримио нова обележја и постао је представништво не само свих грађана, већ и политичких партија.

Имајући то у виду, посланици деле судбину органа чији су чланови; 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.

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 и прихватити реалност државе у којој су нужност политичке странке. Предлагали су да странке добију и формално-правно улогу мандатара, који би могао да опозива мандатора, односно посланике,

пошто 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 су кандидату деловала претерана и он је доказао да је могуће помирити уставно право и стварност постојања и деловања политичких странака.

Кандидат је био свестан да је тешко оспорити 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. 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, он лепо запажа да сами ови утицаји могу да буду дозвољени и недозвољени. Кандидат закључује 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.

С једне стране је стварност постојања политичких странака и њихове фактичке големе моћи и утицаја, а са друге 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, кандидат истиче и доказује да и овде уставно право и уставна стварност могу и морају бити у сагласју. Кандидат наглашава да 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. Стога, он закључује да је норма о слободном мандату и даље потпуно оправдана. Наравно, уколико слободан мандат посланика дефинишемо у складу са измењеним карактером савремене представничке демократије. У том смислу, Станић предлаже осавремењену дефиницију слободног мандата.

Кандидат доказује да у савременој представничкој демократији посланички мандат мора бити схваћен тако да се омогући заштита интереса како посланика, тако и бирача и политичких странака. Имајући то у виду, он слободан посланички мандат дефинише 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. Конкретније, правно гледано, слободан мандат значи да посланици 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.

Станић се не задржава на пружању дефиниције слободног посланичког мандата, већ трага и доказује које су његове функције у нашем добу. Он налази да овако дефинисан посланички мандат, има у савременој представничкој демократији, коју карактерише, пре свега, страначка владавина, три функције, што представља и његову другу хипотезу. Прва функција је омогућавање да посланик остане представник суверена у условима постојања политичких странака и опасности да сувереност буде отргнута од њеног носиоца. Наиме, јасно је да када би посланички мандат остао 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. То је неприхватљиво из више разлога. Прво, посланик је представник суверена и као такав не може бити правно обавезан да функцију врши на одређени начин. С друге стране, политичке странке су уставна категорија и налазе се под уставом, а оне које делују противуставно могу бити и забрањене. Оне нису државни органи. Преко кандидата које су предложиле 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. Разуме се, парламентарца ни са бирачима није ни у каквој правној вези, већ политичкој.

Друга његова функција је да посланик остане последња брана против страначке владавине. Кандидат доказује да се посланику као државном функционеру правним поретком 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. Но, то је ствар фактицитета, а не правних норми. Са становишта права, неопходно је да се посланику остави правна слобода да се одупре политици за коју сматра да је штетна. 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 у политичком смислу, пошто политичким странкама као организацијама које су на изборима добиле гласове, како би спроводиле одређену политику, стоје на располагању средства фракцијске дисциплине. Без обзира на њихов фактички утицај и правни положај који им се признаје, оне правно не смеју угрозити принцип слободног посланичког мандата. Слободан мандат остаје последња брана за посланика од утицаја политичких странака, односно парламентарних група. Управо је то још једна његова функција у условима савремене представничке демократије.

Трећа функција је реализација политичке одговорности посланика који је правно слободан. Ова одговорност није правна, већ је ванправна, али управо слободан посланички мандат омогућава да се она успостави. Посланик који није правно слободан не би ни могао да се подвргне било каквој одговорности. Заправо, уместо њега би неко други морао да буде одговоран. 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. Посланик је одговоран према грађанима, али и политичкој странци која га је кандидовала на изборима, у границама слободног мандата.

Кандидат истиче да у земљама без или слабе демократске политичке културе слободан посланички мандат остаје само „мртво слово на папиру“. Да би се слободни посланички мандат остваривао, као и принцип ванправне политичке одговорности посланика потребно је да се у друштву развија демократска култура и демократски расположено јавно мњење. 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 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. У оквиру страначких органа се морају развијати демократски механизми одлучивања. Такви механизми ће омогућити да посланик остане слободан, у оквиру дозвољених граница страначке и фракцијске принуде. 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.

На крају, кандидат доказује и своју четврту хипотезу – и поред широке прихваћености слободног посланичког мандата, он није општеприхваћен. То значи да ни императивни мандат није сасвим ишчезао у оквиру савремених представничких система. Кандидат ову хипотезу доказује указујући на релевантне примере из упоредног права, а који се тичу института опозива, правних последица мењања парламентарних група у току трајања легислатуре, као и правних последица забране политичких странака на мандат посланика.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација кандидата Милоша Станића се састоји из десет поглавља, од којих прво представља увод, а последње закључак истраживања.

Прво поглавље, које представља **Уводни део** докторске дисертације, састоји се из четири дела. У уводном делу кандидат одређује предмет и циљ свог истраживања, образлаже научну и друштвену оправданост теме. Он одређује за предмет истраживања правну природу посланичког мандата у условима савремених представничких режима. Због тога дефинише појам посланичког мандата, односно шта је императиван, а шта слободан мандат. Кандидат објашњава разлоге и услове настанка једног или другог типа мандата. У овом поглављу се наводе хипотезе које су доказиване током истраживања, као и научни методи који су у њиховом доказивању коришћени.

Друго поглавље дисертације, **„Приказ развоја идеје политичког представљања“**, састоји се из четири одељка. У првом одељку истиче се значај политичког представљања и одређује се његов појам и врсте. У другом одељку се приказује развој саме идеје политичког представљања на примерима Старе Грчке и Рима. Кандидат показује да модерно схватање политичког представништва не представља искључиво радикалан рез у односу на предмодерне облике представништва. Оно 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. Стога се након проучавања развитака политичког представништва у Старом веку, у трећем одељку приказује његов развитак у Средњем веку. На крају овог поглавља, приказује се пут ка савременом схватању политичког представништва.

Треће поглавље дисертације, под називом **„Приказ развоја представничког мандата кроз историју“**, састоји се из три одељка, од којих други и трећи имају своје пододељке. У првом одељку кандидат истиче важност питања мандата представљених у оквиру целокупног појма политичког представљања. Заправо, тек са 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. Након тога, у другом и трећем одељку Милош Станић пише о историјском развоју представничког мандата на примеру неколико европских земаља и Србије. Енглеска је изабрана, јер је реч о земљи где је, као и целокупна њена уставност, развој представничког мандата био постепен, уз његово гравитирање ка слободи, који је након њеног достизања утицао и на развој мандата у другим земљама. С друге стране, Француска је изабрана као земља у оквиру које су се представничке установе другачије развијале у односу на Енглеze. То је држава чија се Револуција сматра оном тачком када је дефинитивно прихваћен слободан, а одбачен императиван мандат. Она је касније извршила и утицај на друге земље. Шпанија и Португалија су изабране као земље у којима се феудализам другачије развијао. Немачка је одабрана, јер је тамо слободни мандат представљао, као и у осталом делу Европе у XIX веку, рецепцију идеја Велике француске револуције. На таквом примеру, кандидат жели да укаже да идеје и њихово струјање увек нађу своју примену уколико су прилагођене развоју друштвених односа. Управо је то био случај са развитаком слободног посланичког мандата у Немачкој. У четвртом одељку овог поглавља се приказује развој мандата у Србији и то у периоду од средњовековне српске државе, па све до модерног доба и Устава од 1990. године.

Четврто поглавље дисертације, под насловом **„Промена карактера политичког представништва након револуција у Енглеској и Француској“**, подељено је у шест целина. Кандидат показује промену представничких режима у односу на времена када је установљен принцип слободног посланичког мандата у Енглеској и Француској. У првом одељку се описују дешавања која су довела до ширења бирачког права, као услова за појаву политичких странака, а што је све подробније описано у другом одељку. Појава политичких странака је од утицаја на положај посланика, бар у политичком смислу. Стога се у трећем одељку одређује њихов појам, како би се у четвртом одељку приказао њихов предконституционални

период. Након тог периода, политичким странкама се све више признаје демократска улога, што региструју и модерни уставотворци. Долази до конституционализације политичких странака, што се обрађује у петом одељку. У шестом одељку, одређује се правна природа политичких странака.

Пето поглавље дисертације, под насловом „**Парламентарне групе као оквир за остваривање посланичког мандата**“, подељено је на пет одељака, од којих последња два имају своје пододељке. Оно се логички наслања на претходно поглавље, јер кандидат указује да је у данашње време нужно да се парламент дели на различите представничке групе, које практично заступају конкретну политичку опцију у оквиру парламента, односно њен програм. Дакле, управо су постојање политичких странака у оквиру представничких система, њихова конституционализација и фактички утицај 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. У првом одељку, представља се појам и значај парламентарних група. У другом, приказује њихов историјски развој, док се у трећем обрађује њихова правна природа. У четвртном одељку, проблематизује се теза дела теорије да је слободан мандат прошлост, услед деловања парламентарних група и постојања фракцијске дисциплине. У том одељку доказује се да и поред неспорног утицаја парламентарних група, парламентарни мандат и даље остаје слободан у оквиру правно дозвољених средстава фракцијске дисциплине. Поред тога, кандидат доказује и да одлука посланика најчешће није плод некаквог притиска, већ да услед постојања фракцијске кохезије посланици гласају јединствено. У петом одељку, приказана је парламентарна пракса у неколико земаља.

Шесто поглавље дисертације, под насловом „**Функције слободног посланичког мандата**“, подељено је у три одељка, а ови у пододељке. Значај расправе у овом делу је схватање улоге слободног мандата у условима измењене представничке демократије и доказивање да његова улога није иста у време његовог настанка и у савремено доба. У првом одељку кандидат се бави функцијом спречавања промене носиоца суверености и приказује развој појма суверености, те одређује ко је носилац суверености у модерним државама. На крају, повезује се сувереност и слободан посланички мандат и констатује да је у демократији народ (тј. бирачко тело у уставноправном смислу) носилац суверености и да тако мора остати, а да управо слободан посланички мандат то и омогућава. У другом одељку се показује да је једна од функција слободног посланичког мандата давање посланику последњег правног средства одбране од нарастајуће моћи политичких странака и парламентарних група. Слободан мандат оставља посланику правну слободу да се томе одупре. Слободан посланички мандат не значи и одсуство било какве одговорности посланика. Посланик који је правно политички неодговоран, захваљујући слободном мандату постаје ванправно политички одговоран и ову функцију кандидат приказује у трећем одељку овог поглавља.

Имајући у виду да облици императивног посланичког мандата, односно везивање посланика правним средствима за политичку странку још увек постоје у неким земљама кандидат се њима бави у *седмом поглављу* дисертације, под насловом **„Елементи императивног мандата у оквиру представничких система“**. Ово поглавље је подељено у три одељка, који имају своје пододељке. У оквиру овог поглавља кандидат доказује да, и поред широке прихваћености слободног посланичког мандата, ни императиван мандат, односно неки његови елементи, није сасвим напуштен у оквиру представничких режима. Тако се у првом одељку бави институтом опозива посланика. У оквиру њега, он дефинише појам опозива, приказује његов развој и стање у позитивном праву. У другом одељку Милош Станић обрађује питање промене страначке припадности посланика током трајања легислатуре, те њене правне последице на посланички мандат. У вези са тим, кандидат након уопштеног приказивања ове проблематике, износи и познате ставове теоретичара о страначким пребезима и њиховим правним последицама по посланички мандат. Ставови теорије се допуњују релевантним примерима из упоредног права, да би на основу свега изнетог, кандидат на крају овог одељка изнео и свој став о томе како би правни поредак требало да третира страначке пребеге. На сличан начин је у трећем одељку обрадио и питање утицаја забране политичких странака на мандат посланика. Дакле, након постављања проблема и излагања теоријских ставова, као и упоредне праксе, кандидат је дао и своје мишљење о овом сложеном проблему.

Истраживање о правној природи посланичког мандата би било непотпуно без целокупног приказа теоријских ставова о том питању. Имајући то у виду кандидат у *осмом поглављу* дисертације, под насловом **„Теоријски ставови о природи посланичког мандата“**, систематизује ставове теорије. Он је то учинио на тај начин што је све ставове теорије поделио у четири групе. У првом одељку се приказују она мишљења која бране слободан посланички мандат, док у другом одељку се обрађују тзв. мешовите теорије о природи посланичког мандата. У трећем одељку кандидат приказује мишљења која, пре свега, истичу утицај политичких странака на обликовање природе посланичког мандата. На крају, у четвртном одељку се приказују ставови теоретичара који се залажу за императиван мандат.

У *деветом поглављу* под насловом **„Псланички мандат у позитивном праву Србије“**, кандидат указује на проблематику правне природе посланичког мандата у нашој земљи. 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. 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, српски уставотворац је учинио корак уназад. У првом одељку кандидат анализира ово решење, те ставове теорије поводом њега и констатује његову неприхватљивост. У наредна две одељка Милош Станић приказује следеће покушаје правног потчињавања посланика у

односу на политичке странке. У четвртом одељку упућивањем на одговарајуће примере из упоредног права предлаже одговарајућа решења.

Десето поглавље је **Закључак** дисертације и у оквиру њега се износи кратка рекапитулација резултата до којих се дошло у истраживању. Такође, у оквиру закључних разматрања се истиче и значај достигнутог нивоа демократске политичке културе за остваривање дефинисаног слободног посланичког мандата и његових функција. Кандидат показује да у системима који нису демократски, у суштини, свеједно је да ли ће се предвидети слободан или императиван мандат. У таквим системима од слободе посланика неће остати ништа, јер 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. Оно се налази у демократским политичким системима, а степен његовог остваривања ће увек зависити од конкретне земље и конкретног момента.

V Коришћена методологија

Имајући у виду сложеност и домаћај предложене теме дисертације, кандидат Милош Станић је при њеној изради синтетички користио неколико неопходних метода. 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 употребљавати заједно.

У раду је највише употребљаван *егзегетички приступ*, односно тумачени су бројни различити правни текстови. Текстови који су у вези са овом темом како у страном, тако и у домаћој правној литератури су бројни и они су свакако били полазна тачка у проучавању. На тај начин кандидат је стекао увид у постојећа теоријска схватања, која је преиспитивао у светлу развоја савремене представничке демократије. Овај метод је кандидату омогућио да изврши синтезу постојећих знања, критички је сагледа и предложи нове теоријске моделе.

Историјскоправни метод је био неопходан, ради разумевања историјског развоја појаве која је проучавана, каква је обележја и функције имала некада, а какве има сада. Практично гледано, овај метод је омогућио копчу са упоредноправним делом. Његова неопходност се огледа у томе што 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 ишчекао 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 било погледати уназад. Овај метод је био од користи за одређивање сврхе коју је правна природа посланичког мандата имала некада, а коју има данас у представничким демократијама.

Упоредноправни метод је омогућио да се утврди каква су решења у референтним државама, као и да се покуша са пружањем одговора на питање о будућем развоју правне природе посланичког мандата.

Нормативноправни метод је коришћен приликом проучавања и тумачења одговарајућих правних решења у овој области кад је реч о Републици Србији, где су усвајана решења која, свакако, заслужују продубљену анализу. Кандидат је коришћењем овог метода дошао до конструкције једног идеалног уставног решења, те га је упоредио са важећим решењем.

Докторска дисертација кандидата Милоша Станића има теоријскоправну, нормативноправну и, сасвим ограничено, политиколошко-правну димензију. На тај начин, кандидат је питање правне природе посланичког мандата осветлио из свих углова.

VI Остварени резултати и научни допринос дисертације

Докторска дисертација кандидата Милоша Станића под насловом „*Правна природа посланичког мандата*“ представља оригиналан и самосталан научни рад, квалитетну студију једног веома сложеног и контроверзног института уставног права, којег је кандидат проучио, водећи рачуна о прошлости, из савременог угла. У томе се огледа и највећи допринос ове дисертације: стари институт је и даље актуелан, само поглед на њега мора бити друкчији, ослобођен предрасуда апсолутности, с једне, и превазиђености, с друге стране.

Кандидат није само дао успешну синтезу досадашњег развоја представничког мандата, премда би и то сам по себи био подухват вредан хвале, јер много је супростављених и непрочишћених ставова о природи мандата посланика. Кандидат је покушао да пружи нову дефиницију слободног посланичког мандата, одредивши и његове функције, у чему је, добрим делом, успео. Поред тога, он је објаснио и у којим се околностима слободан посланички мандат доиста остварује. Станић даје и нову слику о императивном мандату, којег не третира као сасвим превазиђену категорију. Овај то не може бити, јер у једном броју уставних система он се јавља у неколико варијанти. Можда је управо опстанак неких форми императивног мандата, најбоља потврда да слободан мандат није изгубио смисао.

Ако се са чисто доктринарног нивоа, приземимо на онај позитивно-правни и практични, монографска обрада природе посланичког мандата указује се као нужност у Републици Србији. Много је публицистичких текстова, али и научних чланака објављено од увођења вишестраначја у Србији. Неки су успели да ухвате делове овог сложеног изазова – шта је данас слободни мандат посланика, чему служи, ако уопште нечему служи. Ипак, потребно је било свезати све те делове у једну целину. Милош Станић је покушао да то учини и, у највећој мери, успео у томе.

Милош Станић је, обрадивши предмет своје докторске дисертације, методолошки свестрано и садржински, поготово упоредно-правно, богато, стао у ред оних аутора који снажно афирмишу принцип слободног мандата у измењеним условима и оквирима савремене представничке демократије. Ко буде прочитао његову дисертацију, биће аргументима приморан да одбаци тезу о слободном мандату као

уставном „фосилу“, али и да одустане од упорног заступања старе, „фосилне“ дефиниције слободног мандата која не препознаје и не признаје политичке странке као уставног чиниоца који се уметнуо у однос између народа и народног представништва – уметнуо, али не и разорио тај однос, већ му дао унеколико промењену форму и садржину.

VII Закључак

На основу свега наведеног, Комисија, са посебним задовољством и чашћу, констатује да докторска дисертација кандидата Милоша Станића под насловом: „**Правна природа посланичког мандата**“ представља самостално и оригинално правнонаучно дело које, одговоривши на све постављене хипотезе и задовољивши највише потребне стандарде, испуњава услове да буде јавно брањено, те је стога слободна да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду упути

ПРЕДЛОГ

да прихвати позитивну оцену предметне докторске дисертације и одреди комисију за њену јавну одбрану.

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-полицијска академија у Београду

