

*Милош Станић*

*Институт за упоредно право, Београд*

## **УТИЦАЈ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И КОХЕЗИЈЕ НА СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ**

### **Сажетак**

У већини савремених устава се предвиђа да је мандат посланика слободан. Међутим, фракцијска дисциплина је реалност у савременим представничким демократијама. Имајући то у виду, многи теоретичари тврде да посланик није више слободан, те да слободан посланички мандат припада уставној историји. У овом раду, аутор доказује да овакво становиште није тачно.

Прво, у раду се дефинише појам слободног посланичког мандата. Након дефинисања фракцијске дисциплине и фракцијске кохезије, аутор доказује да је неопходно да се направи разлика између њих. У вези са тим, наглашава се да јединствено гласање у оквиру парламента није увек последица примена мера за постизање фракцијске дисциплине, већ, да оно, пре свега настаје услед постојања фракцијске кохезије.

Када постоји фракцијска кохезија, посланик учествује у јединственом гласању, јер је то у складу са његовим уверењима. Но, и у одсуству кохезије, а када долази до примена мера за постизање фракцијске дисциплине, њихова граница је слободан посланички мандат, чије „језгро“ никада не сме да буде нарушено. Стога, аутор закључује да слободан посланички мандат, свакако, не припада уставној прошлости.

Кључне речи: слободан посланички мандат, јединствено одлучивање, фракцијска дисциплина, фракцијска кохезија

## 1. ПОСТАВЉАЊЕ ПРОБЛЕМА

У политичком процесу модерних држава све мање је важан однос између бирача и посланика, док практично једино однос између бирача и политичке странке има политичку важност.<sup>1)</sup> Политичке странке имају свој основни циљ, а то је борба за долазак и останак на власти. Оне га остварују углавном у парламенту и у готово свим парламентарним системима оне, су, заправо, стварни центри моћи и одлучивања.<sup>2)</sup> Њиховом појавом, карактер парламентарних група се изменио и интерна структура повезана са њима је постала ригиднија и више хијерархизована, него што је то био случај у клубовима посланика из деветнаестог века.<sup>3)</sup>

Практично, политичке странке на изборима кандидују одређени политички програм и идеологију и сложено деловање у парламенту им је неопходно да би након избора могли да их спроводе. На пример, Макс 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“.<sup>4)</sup> Мојсеј Острогорски је о томе 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.“<sup>5)</sup>

1) Marek Sobolewski, „Electors and Representatives: A Contribution to the Theory of Representation“, in: *Representation* (eds. James Roland Pennock, John William Chapman), Atherton Press, New York, 1968, стр. 98-99.

2) Зоран Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 71.

3) Knut Heidar, Ruud Koole, „Approaches to the study of parliamentary party groups“, in: *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors* (eds. Knut Heidar, Ruud Koole), Routledge, London, New York, 2000, стр. 9; 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. Исто, стр. 10.

4) Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Том други, Просвета, Београд, 1976, стр. 466.

5) „Најинтелигентнијима и најобдаренијима припада част да буду партијски гледијатори. Остали су проста машина за гласање. Храброст имати своје мишљење постаје за посланика слабост, а потчињеност навика духа“, Мојсеј Острогорски, *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања, стр. 42, 55, 59.

Овакви описи могу послужити да се прикаже и стање у савременим парламентима. Поставља се питање да ли и колико овакав развој представничких демократија утиче на правну природу посланичког мандата? Оно се неизоставно мора поставити приликом сваке расправе о посланичком мандату у савременим представничким демократијама. Такве појаве нису последица само фактичког односа снага између посланика и политичких странака, односно парламентарних група. Такав однос се све више утемељује и правним нормама. На терену упоредног права се приступа све ширем легализовању овакве улоге политичких странака у политичком процесу.<sup>6)</sup> Правно гледано, норме испод устава које регулишу процес репрезентације постепено су се мењале и прилагођавале динамици политичких странака.<sup>7)</sup>

Имајући у виду наведено, а услед постојања истинске дисциплине која је установљена од стране групе и која је супротна принципу о слободном посланичком мандату се долази до својеврсног парадокса. У уставима се понављају формулације о слободном посланичком мандату. Опет, 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. Чини се као да се парламентарни правни поредак у својој реалности намеће уставном поретку, који је дужан да га прихвати.<sup>8)</sup>

Услед тога, поједини аутори иду корак даље, те тврде да норма о слободном мандату стоји у несагласју са стварношћу императивног мандата. Према њима, развојем политичких странака посланици више нису представници свих грађана, они су, пре свега, везани за политичке странке. По њима, питање је само, како помирити императивни мандат као инструмент прошлости са уставном стварношћу?<sup>9)</sup> На пример, Фриц Морштајн Маркс, посматра императивни мандат као „здрав развој права”, док слободан мандат представља „фосилни реквизит из уставне историје

6) Slaven Ravlić, „Izslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije“, *Društvena istraživanja*, Institut društvenih znanosti, br. 1-2/1998, стр. 281.

7) Francisco Caamaño Domínguez, „Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada““, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 36/1992, стр. 129.

8) Olivier Beaud, „Ordre constitutionnel et ordre parlementaire“, *Droits*, Presses Universitaires de France, nom. 33/2001, стр. 95, наведено према, Yves Poirmeur, Dominique Rosenberg, *Droit des parties politiques*, Ellipses, Paris, 2008, стр. 143-144, фн. 1.

9) Вид., Christoph Müller, *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, A. W. Sijthoff-Leiden Leiden, 1966, стр. 28-29.

каменог доба“.<sup>10)</sup> 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 оно исто фактичко стање.<sup>11)</sup> Но, да ли је заиста тако?

Нама се чини да, ипак, слободан посланички мандат није никакав „остатак прошлости“ или обичан „уставни декор“. Уколико на проблем гледамо једнострано и овлаш, 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*. На први поглед, чини се да су политичке странке, односно парламентарне групе потпуно конзумирале деловање посланика. Но, сматрамо и да је истовремено потребан унеколико другачији приступ, односно различит поглед ка овом проблему, који ће ову дилему осветлити на потпуно другачији начин. Стога, неопходно је прво одредити шта је 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.

## 2. ШТА ЗНАЧИ СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ?

Политичке странке су својим деловањем измениле и представничку демократију која више није индивидуалистичка, већ колективистичка. Имајући у виду њихову неспорну важност, односно нужност у савременим представничким системима, оне имају свој признати положај и улогу. Појава политичких странака, те касније и парламентарних група су биле од утицаја и на унутрашњу организацију парламента, као и на сам положај посланика. Ипак, и поред тога, опстао је слободан посланички мандат, иако се могу пронаћи тврдње да је он само фикција. Но, питање је, шта конкретно значи тврдња да је мандат посланика слободан? Најпрецизније би било да се каже да се ради о правно слободном или правно невезаном посланичком мандату. Дакле,

10) Вид., Исто, стр. 29.

11) Н. Boll, *Partienstaat und freies Abgeordnetenmandat*, Diss. Masch., Kiel, 1952, стр. 33, наведено према Светозар Чиплић, „Однос посланика и политичких странака“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, Матица српска, бр. 135/2011, стр. 262.

опстао је правно слободан мандат, а не апсолутно слободан мандат, према којем је посланик појединац који у парламенту води 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.<sup>12)</sup>

Забрана императивног мандата значи апсолутну правну независност представника. Правно слободан мандат значи да се посланику не могу издавати 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.“<sup>13)</sup> 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. Битно је нагласити да се ради о правно обавезним упутствима и правно релевантним утицајима. То је правно језгро слободног посланичког мандата које се не сме прекорачити и које мора да остане „непробојно“. 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. Практично, у парламенту имамо често политички зависног посланика, који је увек правно независан.

### 3. ЈЕДИНСТВЕНО ОДЛУЧИВАЊЕ У ПАРЛАМЕНТУ И ФРАКЦИЈСКА ДИСЦИПЛИНА

Гледано политички, посланик постаје зависан од своје политичке странке, јер своје ставове изражава у затвореној и јединственој форми посланичке групе у оквиру парламента.<sup>14)</sup> Без обзира на правни и фактички положај посланика и парламента у целисти, овакав процес је нужан, пошто јединство политичких странака, односно парламентарних група, заправо, чини могућим

12) José Antonio Portero Molina, „Sobre la representacion politica“, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 10/1991, стр. 115.

13) Дон Стјуарт Мил, *О представничкој влади*, Државна штампарија, Београд, 1876, стр. 196.

14) Ирина Пејић, „Основне вредности у систему владавине права - на примеру народног представништва“, *Теме*, Универзитет у Нишу, бр. 4/2013, стр. 1576.

спровођење одређене политике. У вези са тим, Блондел и наводи да је јединство један од четири елемента идеалне политичке странке, док Езбудун повезује страначко јединство са креирањем политике, те тврди да што је у странци оно јаче то је израженија њена улога у креирању политике.<sup>15)</sup>

Како би своје функције и могле да 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 дисциплина,<sup>16)</sup> односно фракцијска дисциплина. Иначе, фракција је немачки израз за парламентарне групе. Појам фракцијске дисциплине је преузет из немачке доктрине и постао је део парламентарне стварности, пошто је потпуно у духу савремених представничких система.<sup>17)</sup> Под њом се подразумева прихватање групних ставова од стране посланика на основу казни једног или више лидера групе.<sup>18)</sup> 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.<sup>19)</sup>

Постизање фракцијске дисциплине, односно дисциплиновање изабраних 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

15) Jean Blondel, *Political Parties*, Wildwood House, London, 1978, стр. 138; Ergun Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Sage Publications, Beverly Hills, 1970, стр. 303, оба наведена према, Kenneth Janda, Tyler Colman, „Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties“, *Political studies*, Political studies Association num. 3/1998, стр. 617-618, фн. 33.

16) Dimitrije Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Svjetlost, Sarajevo, 1979, стр. 85, фн. 210.

17) Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, бр. 40-41/2001, стр. 111.

18) Ergun Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage Publications, 1970, наведено према Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Akademie věd České republiky, Sociologický ústav, Prag, 2002, стр. 48.

19) Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, нав. дело, стр. 48-49; Марко Пејковић, „Квантитативна анализа парламентарних група“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 2/2012, стр. 237.

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<sup>20)</sup> Сартори констатује да идеја страначке дисциплине није популаран идеал, али и да влада не може да спроводи свој програм без ње.<sup>21)</sup> Другим речима, од чланова неке политичке странке се очекује да изнесу њен политички програм. Могућност изношења страначког програма је нарочито битна када је реч о гласању у оквиру парламента у којем би странка требало да гласа јединствено.<sup>22)</sup>

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.<sup>23)</sup> Другим речима, са фракцијском дисциплином, односно принудом не би требало да се претерује. Наиме, „фракцијском дисциплином се битно релативизују акци-

---

20) Ратко Марковић, *Уставно право*, Центар за издаваштво и информисање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, 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., Исто, стр. 249.

21) Dovani Sartori, *Upporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, стр. 215.

22) Kenneth Janda, Tyler Colman, „Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties“, нав. дело, стр. 617.

23) Н. Apel, *Der deutsche parlamentarismus*, München, 1969, стр. 142-144, нав. према, Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, нав.дело, 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 инструише 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., Knut Heidar, Ruud Koole, „Approaches to the study of parliamentary party groups“, нав. дело, стр. 18.

оне 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.<sup>24)</sup>

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.<sup>25)</sup> Поред фракцијске дисциплине, правна слобода посланика постоји и она, свакако, није занемарљива у савременим представничким системима. У модерно доба, неопходно је да се тражи тумачење тих односа које ће помирити уставне норме о забрани императивног мандата са нормама које гарантују одговарајући положај политичким странкама.<sup>26)</sup> У теорији се често занемарује да посланици најчешће поступају у складу са својим уверењима, а то је гласање у складу са страначком политиком, односно са жељама парламентарне групе. То је нужност 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.

#### **4. РАЗЛИКОВАЊЕ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ФРАКЦИЈСКЕ КОХЕЗИЈЕ И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ**

У оквиру парламентарне групе се захтева јединство, како би могла да испуњава своје функције. Но, најважније је да се оно не постиже само средствима за постизање дисциплине,<sup>27)</sup> те би

24) Dragan Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1999, стр. 202.

25) Cristina Pauner Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), núm. 78/2010, стр. 246.

26) Francisco Fernández Segado, „Partidos políticos: representacion parlamentaria e interdiccion del mandato imparativo“, *Pensamiento Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, núm. 2/1995, стр. 48.

27) Cristina Pauner Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, нав. дело, стр. 241.



због тога било корисно да се термини „јединство“, „кохезија“ и „дисциплина“, ипак, употребљавају одвојено и поред тога што се често третирају као синоними.<sup>28)</sup> 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 или међу чланством. Управо због тога 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 да унутар страначког деловања фракцијска дисциплина буде само пратећа појава, а њена средства само помоћна мера за постизање жељеног циља“.<sup>29)</sup>

У сваком случају, страначко јединство није, како се често верује, резултат било каквих притисака од стране страначког вођства, већ је и резултат јасног вагања приоритета од стране посланика. Прво, најчешће се посланици слажу са одређеном позицијом у вези са неким питањем. Друго, они верују да имају боља политичка решења од њихових политичких ривала. Треће, далеко је лакше за посланике када су на власти да подржавају одређену политику и да на власти опстану, него да оду 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 пораз своје владе. Страначка кохезија је правило у парламентарним системима и она је пре свега резултат рационалне и функционалне одлуке чланова парламента.<sup>30)</sup>

Овакав приступ према којем се дисциплина и кохезија јасно разликују је широко прихваћен у литератури.<sup>31)</sup> Навешћемо Хаза-

28) Ulrich Sieberer, „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis“, *The Journal of Legislative Studies*, Routledge, num. 12/2006, стр. 151.

29) Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, нав. дело, стр. 114-115.

30) Видети, Suzanne S. Schüttemeyer, *Parliamentary parties in the German Bundestag, German issues 24, The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University 2001*, Internet, <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf>, 29/06/2016, стр. 6.

31) Csaba Nikolényi, „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, *Centre for European Studies Briefing Paper Series*, Australian National University, num. 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.

на који примећује и вели да дисциплина почиње тамо где кохезија „омане“. Он даље констатује да циљ о јединственом деловању посланика исте странке у парламенту може бити постигнут било путем кохезије, било путем дисциплине. Када кохезија ослаби, тада на сцену ступа дисциплина која ће одржавати потребан ниво јединства.<sup>32)</sup> 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.<sup>33)</sup> 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.<sup>34)</sup> 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.<sup>35)</sup> Такође и Ђовани Сартори разликује четири узрока

---

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., Исто, стр. 3-4.

- 32) Reuven Y. Hazan, „Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation“, *The Journal of Legislative Studies*, Taylor&Francis, num. 4/2003, наведено према Csaba Nikolényi, „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, нав. дело, стр. 3.
- 33) Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, нав. дело, стр. 48-49; Марко Пејковић, „Квантитативна анализа парламентарних група“, нав. дело, стр. 237.
- 34) Ergun Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage Professional Papers in Comparative Politics, 1970, наведено према Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, нав. дело, стр. 48.
- 35) Кохезија подразумева да припадници једне парламентарне групе имају исте или сличне преференције и да гласају у хармонији. Дисциплина подразумева постојање казни и награда које примећује 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

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.<sup>36)</sup>

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.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Свакако, у случају непостојања фракцијске кохезије, може да наступи и примена средстава фракцијске дисциплине. Захваљујући постојању политичких веза са посланицима, странке и фракције имају могућност увођења фракцијске дисциплине. Но, и тада положај посланика није толико „безнадежан“. Истина, за разлику од ситуације када постоји кохезија, тада вршење слободног посланичког мандата постаје проблематично, али на сцену ступа правни поредак, који поставља јасне границе фракцијској дисциплини. Оне су управо „омеђене“ слободним посланичким мандатом. Другим речима, оне могу да користе само средства која су им, правом допуштена, односно никако не би смеле да повреду „језгро“ слободног посланичког мандата. Услед тога, важно је и да се нагласи да се приликом примене средстава фракцијске

---

сваком случају, неопходно је разликовати дисциплину и кохезију. Вид., John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, стр. 126, 128.

36) Вид., Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, нав. дело, стр. 215.

дисциплине, посланику увек оставља једна правна могућност да се не подвргне тим мерама. Такву могућност му пружа слободан посланички мандат. Стога, поред парламентарних група и сваки посланик има посебна права, која су уз уставом гарантовану независност посланика, основа унутрашњег реда и формирања мишљења унутар фракција, па се на тај начин изражавају основне чињенице парламентарне репрезентације.<sup>37)</sup> Укратко, суштина је у томе да се пронађе мера између дозвољених средстава фракцијске дисциплине и правног положаја посланика. Јединица за ту меру је слободан посланички мандат.

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.<sup>38)</sup> 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“.<sup>39)</sup>

Можемо да закључимо да у савременим представничким демократијама фракцијска дисциплина постоји и да је она дозвољена. Она дејствује тамо где нема фракцијске кохезије. Њена граница је увек принцип слободног посланичког мандата, пошто она мора увек да буде у складу са принципом слободног посла-

37) Peter Badura, „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern“, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, (Herausgeber: Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh), Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1989, стр. 505.

38) Francisco Caamaño Domínguez Rodríguez, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1991, стр. 59, наведено према, Cristina Pauner Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, нав. дело, стр. 244-245, фн. 45.

39) 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., Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, нав. дело, стр. 112.

ничког мандата. То конкретно значи одсуство било каквих правно обавезних упутстава, као и непостојање могућности да посланик буде опозван, како од бирача, тако и од политичких странака. На крају, сложићемо се са тврдњом холандског конституционалисте Елзинге када тврди да, иако слободан посланички мандат потиче из времена пре појаве савремених политичких странака, он наставља и даље да обавља функцију последњег отпора посланика против екстензивне доминације политичких странака. Оваква заштитна функција је заправо кључна за разумевање односа између страначке дисциплине и слободног мандата.<sup>40)</sup> Дакле, слободан посланички мандат не припада прошлости, већ и даље опстаје, јер, како смо то видели, врши веома битну функцију у оквиру представничких тела у демократским државама. Захваљујући разумевању његових функција можемо да видимо да посланик није толико беспомоћан у парламенту у односу на политичке странке и парламентарне групе, како се то на први поглед, можда чини.

## ЛИТЕРАТУРА

- Вебер Макс, *Привреда и друштво*, Том други, Просвета, Београд, 1976.
- Крстић Зоран, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, Центар за издаваштво и информисање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Острогорски Мојсеј, *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања.
- Пејић Ирена, „Основне вредности у систему владавине права - на примеру народног представништва“, *Теме*, Универзитет у Нишу, бр. 4/2013, стр. 1567-1581.
- Пејић Ирена, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, бр. 40-41/2001, стр. 106-119.
- Пејковић Марко, „Квантитативна анализа парламентарних група“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 2/2012, стр. 235-255.
- Стјуарт Мил Џон, *О представничкој влади*, Државна штампарија, Београд, 1876.
- Чиплић Светозар, „Однос посланика и политичких странака“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Матица српска, Нови Сад, бр. 135/2011, стр. 259-268.

---

40) Douwe Jan Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1982, нав. према, Zdzislaw Kedzia, Agata Hauser, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2011, стр. 12, фн. 26.

- Badura Peter, „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern“, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, (Herausgeber: Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh), Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1989, стр. 489-521.
- Caamaño Domínguez Francisco, „Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada“)“, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 36/1992, стр. 123-149.
- Carey John M., *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Fernández Segado Francisco, „Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imparativo“, *Pensamiento Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 6p. 2/1995, стр. 29-57.
- Heidar Knut, Koole Ruud, „Approaches to the study of parliamentary party groups“, in: *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors* (editors: Knut Heidar, Ruud Koole), Routledge, London, New York, 2000, стр. 4-22.
- Janda Kenneth, Colman Tyler, „Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties“, *Political studies*, Political studies Association, num. 3/1998, стр. 611-632.
- Kedzia Zdzislaw, Hauser Agata, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2011.
- Linek Lukáš, Rakušanová Petra, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Akademie věd České republiky, Sociologický ústav, Prag, 2002.
- Müller Christoph, *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, A. W. Sijthoff-Leiden, Leiden, 1966.
- Nikolenyi Csaba, „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, *Centre for European Studies Briefing Paper Series*, Australian National University, num. 6/2013, стр. 1-28.
- Pauner Chulvi Cristina, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), núm. 78/2010, стр. 217-256.
- Poirmeur Yves, Rosenberg Dominique, *Droit des parties politiques*, Ellipses, Paris, 2008.
- Portero Molina José Antonio, „Sobre la representación política“, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10/1991, стр. 89-119.
- Prodanović Dimitrije, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Svjetlost, Sarajevo, 1979.
- Ravlić Slaven, „Izastanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije“, *Društvena istraživanja*, Institut društvenih znanosti, br. 1-2/1998, стр. 275-292.
- Sartori Đovani, *Upporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.
- Schüttemeyer Suzanne S., *Parliamentary parties in the German Bundestag*, Internet, <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/frak->

tion.pdf, 29/06/2016.

Sieberer Ulrich, „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis“, *The Journal of Legislative Studies*, Routledge, num. 02/2006, стр. 150-178.

Sobolewski Marek, „Electors and Representatives: A Contribution to the Theory of Representation“, in: *Representation* (editors: James Roland Pennock, John William Chapman), Atherton Press, New York, 1968, стр. 95-107.

Stojanović Dragan, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš 1999.

**Milos Stanic**

## **THE INFLUENCE OF THE FRAKTION'S DISCIPLINE AND COHESION TO THE FREE MANDATE OF THE MEMBER OF PARLIAMENT**

### **Resume**

The most of modern constitutions stipulate free mandate of the Member of Parliament. On the other hand, fraction's discipline is the reality of modern representative democracies. Bearing that in mind, many scholars claim that free mandate belongs to the constitutional history. But, is it really so? In this paper, the author tries to prove that the free mandate does not belong to the constitutional history.

First of all, it seems necessary to make a difference between fraction's discipline and cohesion. As a consequence of that view, a voting in the parliaments is not always the result of implementation of measures to achieve discipline. As a matter of fact, unity within parliamentary groups primarily occurs due to the existence of their cohesion. When a fractional cohesion occurs, representatives' vote unified, because it is consistent with their beliefs. Without cohesion, parliamentary party groups implement measures in order to achieve discipline, but even in that case they have to respect free mandate of the Member of Parliament, which "core" must not be undermined.

Keywords: free mandate, unified voting, fraction's discipline, fraction's cohesion

---

\* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.