

ПРОМЕНА СТРАНАЧКЕ ПРИПАДНОСТИ ПОСЛАНИКА ТОКОМ ЛЕГИСЛАТУРНОГ ПЕРИОДА И ЊЕНЕ ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Апстракт

Без политичких странака се не може у савременим представничким демократијама, али се не може и без слободног посланичког мандата. У парламентима, са једне стране, постоји страначка, односно фракцијска дисциплина, док, са друге стране, опстаје принцип слободног посланичког мандата. Намера аутора је била да истражи правне последице промене страначке припадности посланика током трајања легислатурног периода. На први поглед, проблем делује тешко решив, управо због постојања слободног посланичког мандата, али и постојања неспорне улоге политичких странака. Чланак је подељен на четири дела. У првом, уводном делу се уопштено приказује проблем. У другом делу се укратко представљају решења у упоредном праву. У трећем делу се приказују решења у Шпанији, Украјини, Португалу и Израелу, док се у четвртном делу налазе закључна разматрања.

Кључне речи: *слободан мандат, политичке странке, промена страначке припадности, представничка демократија.*

1. Увод

Један од проблема у модерним демократијама, а када се погледа са аспекта парламентарне стабилности и поверења у избор бирача је напуштање политичких странака од стране посланика на чијој су листи изабрани и то током трајања легислатурног периода. У пракси, ово није неуобичајено. На пример, у периоду од

¹ Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд, mail: stanicmisa@gmail.com.

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 чешког парламента у периоду од 1992. до 1996. године. Поред свих тих примера, у Европи, ипак, није уобичајено да се правним средствима спречава оваква пракса.² Међутим, видећемо да у Европи није уобичајено да се правним средствима реагује против таквих појава, али у исто време то није ни сасвим искључено. Наводи се да, „у уставноправним системима многих држава постоје посебне мере усмерене ка онемогућавању или отежавању промена страначке припадности изабраних чланова парламента, ка отежавању иступања из политичке странке чији су чланови били у време избора, као и одступања од страначке политике приликом гласања у парламенту, те сврставања уз политичке опције другачије од политике сопствене странке. Реч је о различитим појавама у којима до изражаја долази, или може да дође, до својеврсног проблематизовања легитимитета народног представника или његовог гласања у парламенту. У пракси, али ни у теорији, нема чак ни јединственог назива за такве појаве, те да би се такве појаве описале користе се изрази попут партијско преусмерење-Party Switching, пребегавање-Defecting, престројавање-Floor-Crossing, политичко номадство.”³

Ваљало би да се напомене да је промена политичке странке током легислатурног периода квалитативно другачија од кршења страначке дисциплине. Када је реч о кршењу страначке дисциплине, посланик се по неком питању не слаже са страначким ставом, али нема намеру да напусти политичку странку. Разуме се, овакво поступање може и водити каснијем напуштању политичке странке. У пракси се овакве ситуације могу преклапати. Ипак, када је реч о правној проблематици, ова разлика може да буде значајна. Наиме, када је реч о напуштању политичке странке, тада се санкција, уколико је уопште има, установљава правним нормама. Са друге стране, када је реч о кршењу страначке дисциплине, санкционисање посланика остаје у рукама самих политичких странака.⁴ Када се погледа упоредно, постоје два основа за губитак посланичког мандата, а када је реч о мењању страначке афилијације. Први је напуштање политичке странке која је кандидовала посланика на изборима. Други је

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the imperative mandate and similar practices*, Strasbourg 16.6.2009, 6.

³ В. Ђурић, „Дилеме слободног мандата: између воље народа и власти странака”, *Нова српска политичка мисао*, vol. XX, 1-2/2012, 187.

⁴ Видети, Z. Kedzia, A. Hauser, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2011, 14.

напуштање политичке странке, уз истовремено приступање другој политичкој странци. Правна санкција у овим случајевима може да се посматра са два аспекта. Први, однос између бирача са једне стране и посланика и политичких странака. Други, однос између посланика и политичких странака које су их предложиле на изборима.⁵ Ипак, ситуација није тако једноставна, а имајући у виду учење и постојање слободног посланичког мандата, који штити посланика не само од утицаја бирача, већ и од утицаја политичких странака. Такође, може да се деси да и сама политичка странка изневери свој политички програм и предизборна обећања. Услед тога, посланик може да током легислатурног периода схвати и да у некој другој фракцији може боље да обавља своју функцију. Због тога уставотворци и законодавци морају пажљиво да извагају све интересе. Питање је и да ли би требало држава да се меша и да штити постојеће политичке странке? Делује оправдано одговор да право не би требало да буде заштитник интереса политичких странака, а науштрб посланика који би желели да свој мандат обављају поштено и у доброј вери.⁶ Дакле, право, односно држава не би требало да замењују политичке странке у примени страначке дисциплине. Такође, странке не би смеле да буду овлашћене да мењају резултате избора.⁷

2. Упоредни преглед и ставови теорије

Оправдано се тврди да у савременим представничким демократијама посланички мандат мора да задржи елементе слободног мандата, јер се на тај начин штити независност и достојанство посланика и парламента, те обезбеђује очување демократског политичког поретка.⁸ Поред постојања неспорног утицаја политичких странака, посланик није страначки представник. Односно, посланик је представник свих грађана, суверена. Но, са друге стране, управо зарад очувања демократског политичког поретка и суверености народа чију политичку вољу добрим делом обликују политичке странке, треба предвидети извесне инструменте којима се спречава отуђење посланика од бирача. Слободан посланички мандат се мора довести у везу са политичким плурализмом, нарочито у парламентарном систему.⁹ Мењање чланства у политичким странакама током трајања легислатурног периода, ипак, није одлика

⁵ *Ibid.*, 16.

⁶ *Ibid.*, 16-17.

⁷ *Ibid.*, 19.

⁸ В. Ђурић, 185.

⁹ *Ibid.*, 185-186.

само нових демократија, већ се то догађа и у традиционалним демократијама.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

Дакле, промена политичке странке може имати утицаја на бираче, који су свој глас дали пре свега имајући у виду одређену политичку странку и њен програм. 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 је логична последица губљење мандата. У једном истраживању је показано да од укупно 162 земље које су обухваћене тим истраживањем чак њих 41 предвиђа овакву правну санкцију.¹³ Далеко мањи број земаља регулише правним средствима питање страначке дисциплине и то 15 од 162 земље које су истраживањем биле обухваћене. Најчешће су у тим случајевима обухваћена два основа. Први, гласање противно страначком. Други, одбијање посланика да постане члан парламентарне групе. Такође, посланику може да престане мандат и када је одлуком саме политичке странке из ње искључен.¹⁴

¹⁰ K. 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, 84-85, <http://www.janda.org/bio/parties/articles/Janda%20Suriname%202008.pdf>, 31.08.2015.

¹¹ Видети, С. Poirier, B. L. Kyelem, *Nomadisme ou transhumance politique post-electoral et discipline de parti dans l'espace francophone*, rapport definitif, Assemblée parlementaire de la francophonie, Commission Affaires Parlementaires, Bruxelles 2012, 8-9.

¹² D. Beetham, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku-vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija 2008, 40, 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, 20.09.2015.

¹³ Z. Kedzia, A. Hauser, 16.

¹⁴ *Ibid.*, 17.

У многим земљама постоје уставне одредбе којима се санкционисање напуштање политичке странке током легислатурног периода. Највише таквих клаузула се може наћи у бившим британским колонијама у Азији и Африци. Међутим, такви случајеви се могу и могли су се пронаћи у Европи, што нам показују примери Украјине, Португала и Србије.¹⁵ У Хрватској је Хрватска демократска заједница (ХДЗ) 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.¹⁶ Када се упоредно погледају одредбе које се тичу одступања од страначке линије у парламенту, може да се примети неколико група земаља. У скоро половини земаља санкционише се само добровољно напуштање политичке странке, док се 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 строги 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 у страначком органу који је надлежан за доношење одлуке о искључењу члана из странке. Битно је и да се напомене да у већини земаља у којима се предвиђа санкција у виду губљења мандата, посланику се признаје право да слободно гласа. У земљама попут, на пример, Малавија и Нигера у уставима се изричито предвиђа да посланици уживају слободан мандат. Но, постоје земље као што су Гвајана, Индија, Пакистан, Бангладеш и Сијера Леоне где се предвиђа да посланику престаје мандат и када гласа противно страначким одлукама.¹⁷ Интересантно је погледати и регионалну заступљеност, а када је реч о оваквим нормама. Највећи број земаља долази са афричког континента, а у оквиру те групе земаља највећи број припада тзв. земљама Комонвелта. После Африке, највећи број земаља се налази у Азији. Интересантно је и да

¹⁵ С. Nikolenyi, „*Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures*”, ANU Centre for European Studies Briefing Paper Series, Australian National University, vol. 4, 6/2013, 4.

¹⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 6.

¹⁷ Видети више, С. Nikolenyi, *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World*, 2011, <https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>, приступљено 05.09.2015., 12-13

највећи број ових држава из тзв. земаља Комонвелта. На америчком континенту укупно пет држава предвиђа овакве одредбе.¹⁸ У Европи је ситуација другачија и дисциплина посланика се најчешће не покушава изнудити правним средствима. На пример, занимљив је случај једне словачке парламентарне странке где су су посланици обавезивали да ће странци морати да исплате немалу суму новца за случај да напусте странку.¹⁹

Ипак, као опште правило и последица репрезентативне и либералне демократије постепено је нестао императиван мандат, као и све друге форме ограничавања слободе посланика. То је потврђено и у документима из Копенхагена, као и у ставовима Венецијанске комисије.²⁰ Имајући то у виду, а када је реч о овој проблематици, веома је важно да се размотре правила која се тичу формирања и функционисања парламентарних група, јер се управо на том нивоу, а нарочито у Европи, покушава постићи мирење између принципа слободног посланичког мандата и неспорне улоге политичких странака. Тако, 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. 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. 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 је повећан са пет на десет. Друго, потребно је да сви посланци долазе из друге политичке странке у односу на ону која их је кандидовала на изборима. Треће, дом парламента може да одлучи да се оваквим парламентарним групама ускрате финансијска давања, као и учешће у разним парламентарним телима. 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 у том случају могу да формирају парламентарну групу само од оне странке која их

¹⁸ Видети више, *Ibid.*, 14-15.

¹⁹ *Ibid.*, 16.

²⁰ С. Nikolenyi, (2013), 4-5.

је кандидовала на изборима и ниједна странка не може да формира више група.²¹ Даље, у Словенији неопходна су 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 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. Посланици могу у току трајања једне легислатуре да формирају само једну такву групу.²² Поменута решења следи и Шведска. Наиме, у тамошњем парламенту се инсистира да без обзира на то што су посланици изабрани са својих страначких листа, да су они изабрани као појединци и имају свој лични мандат. Међутим, посланици који напуштају своју парламентарну групу, не могу да формирају нову посланичку групу, нити се могу прикључити некој другој већ формираној посланичкој групи.²³ 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.²⁴

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. 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. Сврха је посве другачија. Намера је да се сачува логика савремене представничке демократије, а да се не наруши

²¹ *Ibid.*, 12-13.

²² *Ibid.*, 14.

²³ D. Beetham, 40.

²⁴ S. de Dios, „Parliamentary Party Discipline in Spain” у S. Bowler, D.M. Farrell, R.S. Katz (ed.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, The Ohio State University Press 1999, 150.

и принцип слободног посланичког мандата. Може се рећи и да је намера да се понекад посланик заштити од самога себе, односно да се заштити парламент од хировитих посланика. То најбоље видимо на словеначком примеру, у забрани да посланици формирају током трајања легислатуре два пута парламентарну групу састављену од независних посланика. Оправдано се сматра да „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.”²⁵ 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.”²⁶ Имајући то у виду, постоје две могућности изигравања воље грађана. Прва, иступање посланика супротно идеолошко-политичкој оријентацији странке на чијој је листи изабран. Друго, промена страначке припадности током трајања легислатурног периода.²⁷

У теорији се сматра да је потпуно спорно и несагласно са демократијом када 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.²⁸ На пример, јавно мњење у Немачкој не фаворизује ову појаву, те се сматра да је овакво поступање супротно дуго година установљаваним правилима о понашању посланика у развијеним парламентарним демократијама. Држи се да се на тај начин искривљује воља бирача и да је такво поступање нелегитимно.²⁹ Дешавало се да услед унутарстраначких размирица посланици из десничарских странака напусте политичку странку, али су у парламенту остајали као независни посланици, јер ниједна посланичка група није хтела да их прими.³⁰ Оваква појава није само демократски и морално проблематична, већ утиче на нефункционалност парламентарног система власти, пошто ограничава странке и на власти и у опозицији

²⁵ П. Николић, *Уставно право*, четврто издање, Просвета, Београд 1995, 261.

²⁶ В. Ђурић, 185.

²⁷ Ibid.

²⁸ Б. Милосављевић, „Теорија политичког представништва и посланички мандат”, *Право и политика*, година IV, 1/2011, 22.

²⁹ Н-Ј. Veen, „Strong party system as a condition for representative democracy”, *The Impact of Floor Crossing on Party Systems and Representative Democracy*, Konrad Adenauer Stiftung, Cape Town 2007, 15.

³⁰ Ibid.

да делују.³¹ 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.³² Видели смо да је овакво законодавство 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 партијски систем.³³ Стога, сматра се да је увођење овак одредаба само прелазно решење до консолидовања хаотичног страначког система. Ипак, у многим земљама се овакве одредбе налазе у уставима и то се свакако не може сматрати привременим решењем.³⁴ Теоретичари који се залажу за овакво законодавство то бране следећим аргументима. Прво, сматрају да оваква пракса доприноси нестабилности и неефикасности система. Друго, сматрају је недемократском. Треће, сматра се да се тиме изиграва избор бирача и постојање одговорности, односно да то представља нормативни проблем у масовним демократијама.³⁵

У литератури преовлађује становиште да, ипак, забрана овакве праксе више има негативне него позитивне ефекте. У неким земљама, као што је, на пример, Нови Зеланд, овакво законодавство и није довело до одговарајућих ефеката. Такође, указује се и на то да се таквом праксом смањује неспоран утицај страначких вођстава.³⁶ Поставља се и питање моралности оваквог поступања посланика? Заиста, може оправдано да се пита да ли је морално да посланик који је изабран захваљујући потпори неке политичке странке, касније ту странку и напусти? Одговори су опречни. Са једне стране, имамо оне који не гледају благонаклоно на овакву праксу. Често се сматра да су посланици таквим поступањем „издали” политичку странку и бираче и да су поступили неморално. Са друге стране, постоје и они који тврде у складу са чувеном теоријом Едмунда Берка да посланици не дугују никакву слепу послушност бирачима или политичким странкама, већ својој савести. Због тога се сматра да посланици на најбољи начин врше своју функцију када је врше у складу са налозима своје савести. Имајући све то у виду, као крајње логично се намеће решење према којем посланици могу

³¹ *Ibid.*, 18.

³² В. Ђурић, 187.

³³ К. Janda, (2007), 83; К. Janda, *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments*, Working Paper 2, 2009, 4-5, <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>, приступљено 01.09.2015.

³⁴ К. Janda, (2009), 1.

³⁵ *Ibid.*, 12-13.

³⁶ *Ibid.*, 19.

и напустити политичку странку, уколико им то њихова савест налаже.³⁷ Посланички пребези се оправдавају на различите начине.³⁸ Поставља се и питање оправданости правних норми којима се санкционише овакво поступање посланика? Ту постоје две групе аргумената. Прво ћемо изнети оне аргументе који иду у прилог оваквом интервенисању. Сматра се да се на овај начин чува воља бирача изражена на изборима, као и пропорционалност парламента. Затим, на тај начин се чува стабилност, пошто се чува однос снага између политичких странака у парламенту, уз истовремено јачање улоге страначког вођства и омогућавање успостављања страначке дисциплине током спровођења кохерентне страначке политике у парламенту. На супротној страни су они аргументи који су против било каквог интервенисања државе правним средствима. Тако се каже да се на тај начин спречавају посланици да слободно мисле, односно приморавају се да поступају у складу са страначким ставовима чак и када су противни њиховим уверењима. Такође, тиме 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 егзекутиве од стране посланика.³⁹

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. Оваквим законодавством се 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.⁴⁰

³⁷ S. Miskin, *Politician Overboard: Jumping the Party Ship*, Research Paper, Department of the Parliamentary Library, Australia, 4/2002-2003, 5.

³⁸ Видети више, *Ibid.*, 11-17.

³⁹ Видети више, *Ibid.*, 24.

⁴⁰ K. Janda, (2009), 21.

3. Примери из Шпаније, Украјине, Португала и Израела

Интересантан је пример који нам долази из Шпаније и у којем се види да се ова појава не мора сузбијати искључиво од стране државе. Наиме, тамо је пракса мењања странака била широко распрострањена, а нарочито у деценијама 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.⁴¹

Занимљив је и случај Украјине. Устав ове земље од 1996. године није предвиђао престанак посланичког мандата услед напуштања политичке странке током легислатурног периода. Међутим, парламентарни живот у Украјини је био карактерисан растућим бројем страначких пребега. Према неким подацима, у периоду треће и четврте легислатуре 60 одсто парламентарца је барем једном променило политичку странку. Било је и екстремних случајева када су парламентарци мењали политичку странку десет пута.⁴² 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. 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.⁴³ 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.

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

⁴¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 7.

⁴² *Ibid.*, 11.

⁴³ Видети чл. 81. Устава Украјине.

португалском стремљењу да остваре транзицију 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 статuti.⁴⁴ 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 постаје независни посланик.⁴⁵ Но, о положају посланика се не може судити само на основу уставних одредаба. Наиме, када се погледају одредбе парламентарног пословника у Португалу и када се упореде са одредбама нпр. из Шпаније, добије се унеколико другачија слика. У Шпанији је уставотворац далеко „блажи” према посланицима него што је то случај у Португалу. Међутим, када се упореде парламентарни пословници на том нивоу регулативе добијамо сасвим другачију слику, односно може да се закључи да посланик у Шпанији има мање слободе него посланик у Португалу.⁴⁶ 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.⁴⁷

Међутим, потпуно је специфичан случај Израела. У случају напуштања парламентарне групе у тренутном саставу легислатуре, а уз истовремено неподношење оставке посланик задржава свој

⁴⁴ С. Leston-Bandeira, „Dissent in a party-based parliament, The Portuguese Case”, *Party politics*, vol. 15, 6/2009, 697.

⁴⁵ *Ibid.*, 697-698.

⁴⁶ *Ibid.*, 698.

⁴⁷ Видети, *Ibid.*, 701.

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 листи било које посланичке групе која тренутно има посланике у парламенту. Ово 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. Сматра се и гласање противно страначкој линији, а када је реч о питањима поверења влади.⁴⁸

4. Закључак

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. Сви, а нарочито политички чиниоци би морали да буду свесни колика је важност слободног посланичког мандата за развој и постојање демократије у некој земљи и где се налазе границе које се никако не смеју прећи. Наравно, њихови интереси такође морају да се заштите, али на начин да се не уништи „језгро” слободног посланичког мандата.

Када је реч о конкретним решењима, чини се да би се најбољи ефекат се 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.

⁴⁸ С. Nikolenyi, (2011), 11-12; Видети 12. Амандман Основног закона Израела.

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

Да би се све наведено остварило потребно је постојање једне „уставне културе” која подразумева „заинтересованог и добро обавештеног бирача, однос поверења између бирача и представника, представника свесног да врши функцију не у своје име и у свом интересу (интересу странке или неке интересне групе) него у општем интересу, свест представника о самоограничењу које произлази из осећаја одговорности итд. Све ово су услови који се стварају еволуцијом, а не уставним или законским нормама (премда оне, ако су добре, свакако имају удела у том процесу).”⁴⁹ 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.

⁴⁹ V. Petrov, „Slobodni mandat poslanika i odgovornost”, *Pravni život* 12/2011, 774.

Miloš Stanić, M.A.
Associate Researcher
Institute of Comparative Law, Belgrade

LEGAL CONSEQUENCES OF PARTY SWITCHING IN THE FOREIGN LAW

Summary

Relationship between member of parliament and his political party as well as party switching worldwide have been vastly discussed in literature. The representative democracy is unfunctional without political parties. Also, the representative democracy is unfunctional without free parliamentary mandate. We have, from one side, party discipline in the modern parliaments, but we also have, from the other side, free parliamentary mandate. That very fact has instigated the author to research this matter, specifically in the area of party switching and give incentive for further scientific research. At first glance, we have unsoluble problem, which has been caused by existence of party discipline and free mandate at the same time. One should examine the way in which modern states reconcile free mandate and party discipline, regarding party switching. The paper consists of four parts, first part is introduction, second part that gives brief overview of concrete solutions in the comparative law, third part that contemplates concrete solutions in Spain, Ukraine, Portugal and Israel, and concluding remarks that intent to summarize findings of the research.

Keywords: free mandate, political parties, party switching, representative democracy