

Др Драган Сшојановић¹

ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ

Апстракт

Посланици једне политичке партије образују самосталну политичку презентацију у парламенту која је легитимисана да представља своју политичку групу и у том циљу је снабдевена аутономним правима. Парламентарне институције о којима је реч егзистирају под различитим називима: парламентарне групе, парламентарне фракције, посланички клубови, посланичке групе и сл. Аутор је истраживао њихов правни положај и функционисање у уопредном парламентарном праву, на примерима Немачке, Француске и Аустрије, као и југословенском парламентарном праву. Посебно су обрађене следеће тематске јединице: структура парламентарних група - образовање, састав и унутрашња организација - функције парламентарних група, однос партије и парламентарне групе и утицај парламентарних група на акционе могућности посланика.

Кључне речи: парламенти, парламентарна партија, парламентарна група, парламентарна фракција, парламентарна група, парламентарна фракција, парламентарна група, парламентарна фракција, парламентарна група, парламентарна фракција.

Посланичка или парламентарна група је својеврсна демократски легитимисана репрезентација коју образују посланици исте политичке партије. Појавом парламентарних група или фракција и њиховом улогом у парламентарном процесу правни и политички положај посланика далекосежно је промењен. Неспорно је да парламентарне групе олакшавају и убрзавају ток парламентарног одлучивања, али, с друге стране, сразмерно њиховом значају слаби улога појединачног посланика. Губећи својства самосталног политичког субјекта, посланик постаје обичан гласноговорник фракције и политичке партије којој припада. Зависност посланика од парламентарне групе иде толико далеко да се с правом поставља питање да ли уопште више има смисла говорити о слободном посланичком мандату. У сваком случају парламентарне групе су незаобилазне институције парламентарног живота. Стога је за утврђивање правног положаја посланика неопходно одредити правни положај и функције парламентарних група у и према парламенту.

¹ ванредни професор Правног факултета у Нишу

1. Појам и правна природа парламентарних група

Парламентарне институције о којима је реч егзистирају под различитим називима. У Француској се означавају као парламентарне групе, у Аустрији као клубови, док немачко парламентарно право користи израз фракције. Југословенско парламентарно право ове институције назива посланичким групама. Независно од назива, свуда се ипак ради о институцијама истог типа.

У уставноправној теорији парламентарне групе се одређују на мање више сличан начин. Уосталом, њихово дефинисање и не представља неки нарочити проблем. Далеко је сложеније одређивање правне природе парламентарних група.

Под парламентарним групама француска правна теорија подразумева окупљања парламентарца који имају исто политичко мишљење, тако да она образују приближно политичко представљање странака на парламентарном плану. Ово политичко представљање странака у парламенту је приближно јер се и парламентарци различитог политичког правца могу удружити у јединствену групу². Према мишљењу А. Орјуа политичке партије и групе налазе свој израз у парламентарним групама које окупљају - и у једном и у другом парламентарном дому - изабранике истог политичког уверења³. Могуће је да парламентарној групи припадају и тзв. "неуписани парламентарци", као и они који се осећају блиским једној партији, мада притом не одобравају сваки њен политички став. Прикључивање тих посланика подразумева политичку блискост парламентарној групи, али не и обавезу поштовања партијске дисциплине. У Сенату постоји још слабија веза са групом, тзв. административно повезивање, које подразумева, како наводи А. Орју, само "споразум о наклоности"⁴. Најзад, посланици који нису уписани ни у једну групу могу да се окупе у посебну административну формацију или удружење да би користили овлашћења која су призната парламентарним групама, нарочито при одређивању чланова парламентарних комисија⁵.

Проблематиком фракције и фракцијске принуде доста се бави догматика немачког језичког подручја. Притом се полази од

² G. Burdeau/F. Hamon/M. Troper, *Droit constitutionnel*, 24^e édition, Paris 1995, p. 581.

³ A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3^e édition, Paris 1968, p. 790.

⁴ A. Hauriou, *нав. дело*, стр. 791.

⁵ G. Burdeau/F. Hamon/M. Troper, *нав. дело*, стр. 581.

става да је "у својој садашњој форми пропорционални систем нераскидиво повезан са државом партија"⁶, као и да само у њему "постоје организована политичка груписања о којима се, сагласно њиховој јачини показаној на изборима, мора водити рачуна у процесу парламентарног одлучивања"⁵. За разлику од већинског или система мајоритета, где политички погледи знатног дела становништва или нису уопште или су неадекватно представљени, пропорционални систем омогућава политичким партијама да буду репрезентоване у парламенту сразмерно њиховој јачини. Штавише, систем пропорције може да нађе примену и код органа егзекутиве, што се читава као "консеквентно разумевање репрезентације изражене у сразмерном изборном систему"⁷.

Неспорно је да пропорционални систем признаје и подржава образовање различитих политичких група. Док код принципа мајоритета у први план стоји образовање већине, дотле систем сразмерних избора омогућава репрезентацију што је могуће већег броја партија у парламенту, под условом да се достигне квота о минималном броју гласова. Неспорно је, међутим, да парламентарној већини мора бити омогућено доношење и спровођење одлука, с тим да се не угрози право самосталне репрезентације мањине и њено учешће у одлучивању.

При утврђивању различитих функција принципа мајоритета и начела пропорце треба поћи од самих избора који су несумњиво полазна тачка за демократску легитимацију. Избори, дакле, служе за добијање демократске легитимације и права репрезентације. Давањем гласа кандидатима или партијским листама, бирачи преносе своје овлашћење на одлучивање и тиме легитимишу лица изабрана за политичко деловање. Мада је парламент у својој укупности образован јединственим легитимационим поступком, изборима, давање гласа само одређеним партијама, тј. њиховим кандидатима, легитимациони основ је подељен. Док принцип мајоритета у крајњем резултату претендује идентификацији већине са читавим народом, не водећи рачуна о политичким мањинама, дотле народно представништво образовано на основу сразмерних избора не репрезентује народ у његовој целовитости. Када се бира између различитих политичких праваца, тј. политичких партија, онда и сам парламент постаје политички рашчлањено пред-

⁶ H. Borchert, *Die Fraktion, Archiv des öffentlichen Rechts, 102. Band, Heft 2, 1977, s. 213.*

⁵ Исто.

⁷ H. Borchert, *нав. дело, стр. 215.*

ставничко тело народа^{6a}. Право појединих политичких група да буду самостално репрезентоване у парламенту једна је од последица пропорционалног система. Заступљене политичке групе у парламенту аутономно могу да користе своја права, а да притом не буду спречене одлуком већине. На овај начин се долази до институционалног рашчлањивања парламента, што није несагласно демократским начелима и уставноправној заштити мањина. Репрезентативни орган, парламент, рашчлањен је на више различитих репрезентација политичких партија које су легитимисане изборима. Само док су се посланици бирали на основу личног избора, захваљујући једино својим личним квалитетима, парламент је могао да се сматра целовитом, нерашчлањеном репрезентацијом народа. То је, разуме се, био случај када политичке партије нису имале монопол у постављању и презентовању кандидата, па су изабрани носилац мандата за себе и сви посланици заједно могли да тврде да репрезентују народ.

Претходна аргументација је у основи тачна, мада се чини да превише инсистира на разлици између система пропорце и већинског система. Несумњиво је да пропорционални систем пружа адекватнију заштиту политичким мањинама, али је такође тачно да и принцип мајоритета води институционалном рашчлањивању парламента. Разлика је, дакле, само у квантитету, не и у квалитету, јер је доминација политичких партија очигледна у оба изборна модела, с тим што је у пропорционалном изборном систему формално правно израженија. Извесно је само да пропорционални систем начелно води постојању већег броја парламентарних група.

Парламентарна група је политичка репрезентација партије у парламенту. Изборним актом није легитимисано једино народно представништво на одлучивање, него и захтев партија на суделовање у одлучивању и владању. Стога се легитимациони ланац може означити на следећи начин: народ - партија - парламент - влада⁸. У савременој демократској држави партија из основа се мења функција избора као меродавног легитимационог поступка. Поред стварања заједничке репрезентације народа, тј. суделовања у конституисању народног представништва, партијама се признаје и право утицања на сам ток парламентарног процеса и образовања државне воље. Уосталом, ови захтеви партија све више добијају потврду и у формалном уставном праву⁹. Политичке партије, ме-

^{6a} Исто, стр. 214.

⁸ Kluxen, *Parlamentarismus*, 2. Aufl., 1969, Einführung S. 23; наведено према: Н. Borchert, нав. дело, стр. 221.

⁹ Видети нпр. чл. 21 Устава Немачке, чл. 4 Устава Француске

ђутим, не могу као такве да остваре свој захтев за учествовање у образовању државне воље, него то чине преко посебних институција које их репрезентују у парламенту. Посланици једне партије образују у парламенту самосталну политичку репрезентацију која је легитимисана да представља своју политичку групу и у том циљу је заштићена аутономним правима. Према томе, парламентарна група или фракција је самостална демократска репрезентација у парламенту коју чине посланици исте политичке партије или сличног политичког правца. У политичком погледу парламент се показује као институција рашчлањена на групе посланика или фракције.

Под парламентарном фракцијом се разуме, дакле, добровољно удруживање чланова парламента који припадају истој партији у циљу претходног разматрања и заузимања ставова у погледу састава органа и планова рада парламента, учествовања у доношењу парламентарних одлука, као и посредном утицају на политику владе¹⁰.

У погледу правног дефинисања парламентарних фракција заступају се различита схватања у правној литератури. Овим проблемом посебно се бавио и Уставни суд Немачке који је фракције означао као "неопходне установе уставног живота", мада је овај апстрактно признати уставни положај још више редуцирао, додељујући фракцијама само задатке у олакшавању техничког тока образовања мишљења и одлучивања у парламенту. Често наводећи да постоји "извесна сумња о положају и задацима фракција", немачки Уставни суд у њима ипак само види техничко парламентарно средство које има помоћни карактер, што у извесном смислу противуречи генералном додељивању фракцијама карактера "установе уставног живота"¹¹.

Поједини немачки аутори правно одређују парламентарне фракције као: орган парламента; органски део и само делимично орган парламента; институције парламентарног права; део парламента са ограниченом организационом аутономијом, односно део парламента снабдевен сопственим правима и сл. Други, пак, виде у фракцијама део партије, стављајући њене функције за партију у први план. Овај приступ, међутим, противуречи партијским статутима који, по правилу, фракцијама не додељују карактер партијског органа. У организационој шеми политичких партија фракције се уопште не помињу.

¹⁰ В.: *Staat und Politik* (izd. E. Fraenkel, K.D. Bracher), Frankfurt am Main, Hamburg 1971, стр. 97. Цит. према: Д. Продановић, *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Сарајево 1979, стр. 85.

¹¹ Упор. Н. Borchert, нав. дело, стр. 228.

При утврђивању правне природе парламентарне фракције треба поћи од тога да је она удружење чланова парламента које као такво најчешће аутоматски произилази из самих избора. Најважнија консеквенца која следи из тога је да се чланство у фракцији нераскидиво везује за чланство у партији. Управо та репрезентативна функција парламентарне фракције за партију мора бити полазна тачка за одређивање њене правне природе. На посебан начин фракција је демократски легитимисана да при образовању државне воље делује у интересу партије. Тиме она има сопствени уставноправни положај између партије којој се условно може признати парцијални квалитет уставног органа и парламента као државног органа. У својој укупности партија је делатна само у претпарламентарном подручју. Свој захтев за суделовање у образовању државне воље у парламенту она остварује преко своје фракције. Стога W. Henke означава фракцију као "партију у парламенту", наводећи да фракција припада државној организацији и да је од свих државних органа најтешње и најнепосредније повезана са партијом. Њен органски квалитет извео је искључиво из тога што је фракција део парламента¹². И други аутори сврставају фракцију у државно органско подручје, полазећи од тога да је она самостални институционални субјект који врши надлежности за партију. Резултати фракције у државном подручју увек се урачунавају партији. Поред тога, фракција је део парламента и из тога може да изводи права. Та права, међутим, треба одвојити од оних права која њој припадају по основу сопственог легитимитета и користе се у сопственом подручју надлежности. Мада се фракција може означити као правни субјект уставног права *sui generis*, она није ни државни орган, ни орган партије. Као установа уставног живота, фракција делује у подручју образовања државне воље не за парламент, већ, као самостална репрезентација за саму себе¹³.

2. Структура парламентарних група

Персонални састав парламентарне групе зависи од одлуке саме партије, а њена јачина од резултата парламентарних избора. Будуће чланове групе кандидује и презентује политичка партија, дајући им специјални политички налог да њен политички програм репрезентују у парламенту. Резултатом избора партијски кандидати добијају легитимацију да у парламенту следе и по могућству спроводе политичке циљеве који произилазе из партијског програма.

¹² Упор. W. Henke, *Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964, s. 110.*

¹³ Упор. H. Borchert, *нав. дело, стр. 231.*

1. 2. Састав и образовање парламентарних група

На основу заједничког политичког правца посланици су репрезентанти политичких партија, што значи да они у суштини представљају само део народа. Имајући ово у виду, немачки устав наводи да су "посланици представници народа", не, дакле, појединачни посланик који, по правилу, заступа једну политичку партију¹⁴. Према томе, узети само заједно, посланици представљају народ.

Обично се сматра да су парламентарне групе добровољна удруживања посланика. Ова тврдња, међутим, можда би се могла прихватити код стицања мандата путем већинских избора, јер је у принципу састав група произашлих из ових избора неизвеснији. Чини се, ипак, да је ближе истини да стварање парламентарне групе није резултат позитивне вољне одлуке посланика. У осталом парламентарним пословником се увек утврђује минимални број посланика који могу да образују парламентарну групу. Фракција је заправо образована већ са изборима, њен састав аутоматски произилази из избора, ако се занемари сарадња посланика крајње супротних политичких праваца која у резултату има образовање нетипичних парламентарних група. У овом случају, међутим, неопходна је сагласност парламента. Тако, на пример, према пословнику Националног већа Аустрије, посланици који не припадају истој партији која је конкурисала на изборима могу да образују посланички клуб само уз сагласност Националног већа¹⁵

Према пословнику Националне скупштине, у Француској је дозвољено груписање посланика према политиким афинитетима. Парламентарна група се оснива подношењем политичке декларације потписане од њених чланова. Уз декларацију је неопходно достављање листе чланова и име председника групе. Сви ови документи се публикују у службеном гласилу. Формално правно посланик може да припада само једној парламентарној групи¹⁶. Промене у саставу групе врше се са знањем односно обавештавањем председника Националне скупштине. Ако се ради о оставци неопходан је потпис заинтересованог посланика. Уколико се ради о искључењу из групе тражи се потпис председника групе. Двоструки потписи

¹⁴ В. чл. 38 ст. 1 Устава Немачке.

¹⁵ В. & 7 пословника Националног већа (*die Geschäftsordnung des Nationalrates vom 4. Juli 1975*, in: *Kodex des österreichischen Rechts, Verfassungsrecht, Stand 1.8.1989*, 6. Aufl., Wien 1989).

¹⁶ В. чл. 19. пословника Националне скупштине (*Règlement L'Assemblée nationale*, 10^e édition, MARS 1994). Скр. R.A.N.

посланика и председника групе неопходни су у случају приступања или придруживања посланика другој парламентарној групи¹⁷. Укључивање у парламентарну групу је за посланика само правна могућност, не и обавеза, тако да је допуштено да посланик не буде уписан ни у једну групу. У стварности, међутим, остајање изван парламентарних група представља "маргинална ситуацију"¹⁸.

Образовање парламентарних група у Француској није потпуно слободно јер би се у супротном дошло до политичког мрвљења парламента. У почетку група није могла да се састоји мање од 30 посланика, не рачунајући придружене чланове.¹⁹ Резолуцијом од 1988. број чланова групе смањен је на 20 како би се омогућило комунистима, чији је број посланика пао на 27, да образују самосталну парламентарну групу. Ово смањење, међутим, није довело до претераног умножавања парламентарних група у Националној скупштини²⁰.

У немачком парламентарном праву најмањи број чланова парламентарне фракције је 33 посланика²¹. На основу пословничких одредби, у Аустрији, посланици исте партије која је конкурисала на изборима имају право да се удруже у посланички клуб. За признање таквог удруживања неопходан је број од најмање 5 чланова. Одлука о конституисању клуба, као и промене у његовом саставу писмено се саопштавају председнику Националног већа. Образовање политички хетерогеног клуба могуће је само уз сагласност Националног већа²².

2. 2. Унутрашња организација парламентарних група

Сама унутрашња организација парламентарних група највећим делом је домен њихове стварне аутономије. Парламентарним пословником обично се захтева одређивање само председника или вође парламентарне групе који ће њу да представља. Према

¹⁷ В. чл. 21 R.A.N.

¹⁸ P. Avril/J. Gisque, *Droit parlementaire*, Paris 1988, стр. 70.

¹⁹ Овај број био је утврђен пословником Националне скупштине од 1959.

²⁰ У Националној скупштини, изабраној марта 1993. постојале су следеће парламентарне групе: R.P.R. - 245 чланова и 12 придружених; U.D.F.C. - 213 чланова и 2 придружена; Социјалисти - 52 члана и 5 придружених; Комунисти - 22 члана и 1 придружен; Неуписани - 25 посланика. В.: G. Burdeau/F. Hamon/M. Troper, *нав. дело*, стр. 581.

²¹ В.: A. Katz, *Staatsrecht - Grundkurs im öffentlichen Recht*, 13. Aufl., Heidelberg 1996, стр. 171.

²² Упор. & 7 пословника Националног већа (GeoNR).

томе, парламентарне групе располажу неограниченим правом организовања, разуме се у границама уставног и парламентарног права, што произилази и из правног положаја политичких партија које оне представљају. Остале консеквенце везане за парламентарну групу проистичу из њеног односа са партијом чији програм она у принципу сматра обавезним.

Организација и начин рада парламентарних група одлучујуће утичу на функционисање самог парламента. Притом су они углавном исти или доста слични за све парламентарне групе. Стога ће ова питања бити изложена само на примеру немачког парламентарног права.

Централна институција немачких парламентарних фракција је скупштина, односно пленум фракције. Сви посланици фракције учествују у доошењу одлука о политици коју ће фракција заступати и начину њеног спровођења. Разуме се, на пленарној седници се доноси и пословник фракције²³. Пленарна седница фракције одлучује ко ће изнети гледиште фракције о појединим тачкама дневног реда парламентарног заседања. Притом се очекује од посланика да пленуму или руководству фракције саопште своју намеру уколико у појединим питањима желе да одступе од става фракције.

Вођство фракције организовано је као колегијум. председавајући руководећег органа фракције обично је *primus inter pares*. Овај статус за њега важи како у случају председавања председништвом фракције, тако и при руковођењу пленумом фракције. *De facto*, међутим, он има положај лидера или шефа фракције. Он води фракцију, конципира политику коју ће она да следи, односно која ће бити прихваћена од руководства фракције. Као председавајућем, њему припада задатак да пленуму изложи ставове руководства и да настоји да се фракција придобије за ову или ону политику. Мада се сви чланови фракције осећају везаним партијским програмом, несумњиво је да у свакој фракцији постоје различити политички правци и супротстављена мишљења, не само у погледу тактике, него и при одређивању начелне политике. Стога и циљ фракцијског вође мора да буде дефинисање фракцијског мишљења увек када се јави сукоб различитих гледишта. Уколико се у фракцији дође до већинске одлуке, онда он мора да придобије мањину на прихватање те одлуке, како би се очувало јединство фракције у пленуму парламента. Та вештина да се фракција интегрише у једи-

²³ Упор. *H. Trossmann, Der Bundestag - Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Jurbuch des öffentlichen Rechts, Band 28, Tübingen 1979, s. 141 ff.*

нство није ништа мање значајна од дефиписања политике фракције. Ништа није штетније за фракцију него да се она подели при гласању у парламенту. Та подела може да има тешке политичке последице, нарочито када је реч о фракцијама које учествују у влади. У сваком случају тада је првенствено одговоран шеф фракције.

У пленуму парламента председавајући је говорник фракције и само од њега зависи да ли ће иступање у име фракције препустити некоме од страначких колега. Ниједна фракција не доноси одлуку о томе ко ће њено схватање да заступа у пленуму парламента, ако је председавајући објавио намеру да сам говори. Он одређује и тактичке мере у парламенту, мада се може послужити и тзв. вођом парламентарних послова из своје фракције. Поред наведеног, председавајући репрезентује фракцију према влади, коалиционом партнеру или опозицији²⁴.

Руководство фракције бира се на пленуму, по правилу, тајним гласањем. Председавајући, односно шеф фракције бира се по посебном поступку. Руководство фракције на чијем је челу председавајући је одлучујући орган који предлаже одлуке пленуму или скупштини фракције. Оно води послове фракције и планира њен рад у складу са директивама партије. У немачким фракцијама руководство има у саставу више десетина чланова, пре свега зато што постоји мали број фракција које могу да имају до 100 посланика²⁵.

Између руководства и пленума фракције налазе се организационе јединице које се образују, слично формирању парламентарних одбора, према стручним подручјима. То су радне секције или радни кружоци. У већим партијама постоји по шест радних секција. Према пословнику фракција чланови секција су председавајући секције, заменик, чланови одговарајућих парламентарних одбора, као и остали чланови са саветодавним гласом. Радна тела разматрају посланичке предлоге и друге иницијативе и предлажу говорнике фракције. У фракцији могу да постоје и социолошке радне групе за обраду питања која су од интереса за одређене социјалне категорије становништва²⁶.

У свим фракцијама постоји и неколико вођа парламентарних послова који обављају парламентарне, правне и организационе послове фракције. Њихови задаци се налазе у међуфракцијским односима и унутрашњем парламентарном подручју. Посебно значајну улогу они имају у пленуму парламента јер су представници

²⁴ *H. Grossmann, нав. дело, стр. 144.*

²⁵ *H. Grossmann, нав. дело, стр. 144 ид.*

²⁶ *Детаљно H. Grossman, нав. дело, стр. 146-151.*

фракције у заједничком телу свих фракција. Вођа парламентарних послова води рачуна о поштовању међуфракцијских договора о дневном реду и утврђеном времену за расправу, као и о поштовању пословника парламента. Ако члан фракције жели да учествује у пленарној парламентарној расправи, он мора да се о томе споразуме са председником парламентарног одбора и парламентарним вођом послова. Ова обавеза је чак и изричито прописана у пословницима појединих фракција²⁷. У неким околностима споразуми парламентарних вођа за време пленарне расправе имају одлучујућу улогу, посебно ако је време расправе само процењено или се не може одржати. Тада вођа парламентарних послова може да захтева од председника парламента продужење укупног времена говора, што се најчешће прихвата.

У већини парламената постоји заједничко тело парламентарних група које може да се означи као *steering committee* парламента. Његови чланови су, поред председника парламентарних група, чланови парламентарног председништва, а негде и председници парламентарних одбора. Тако су, на пример, чланови немачког Већа или Савета старешина (*Ältestenrat*) представници парламентарних фракција и чланови председништва парламента (*Bundestagspräsidium*)²⁸. У Аустрији и Француској заједничко тело парламентарних група се зове Конференција председника²⁹. У сваком случају свуда се ради о саветодавном органу који се образује или сагласно јачини парламентарних група или њиховом равноправном представљеношћу. Без обзира што се одлуке у овом телу доносе консензусом, то ипак не умањује његов ванредан утицај на рад парламента.

Према пословнику немачког Будестага Савет старешина има у саставу председника, заменика и 23 члана које именују парламентарне фракције, сразмерно њиховој јачини. Савет има задатак да припрема парламентарни рад, али се притом не јавља као орган у коме се одлуке доносе већином гласова. При одлучивању важи принцип усаглашавања. Ако сагласност о неком питању не може да се постигне, сам Будестаг ће о њему одлучивати. Савет фракција помаже председнику при вођењу парламентарних послова. У њему фракције постижу споразум о запоседању места пред-

²⁷ Детаљно *H. Grossmann*, *нав. дело*, стр. 151-154.

²⁸ *B. & 6 пословника Budestaga - Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT), Textfassung nach dem Stanol vom 21 September 1995, Herhusgeben von der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Juli 1996.*

²⁹ *Упор. & 8 GeoNR и чл. 48 R.A.N.*

седника и заменика парламентарних одбора, као и споразум о плану рада Бундестага. Поред тога, Савет утврђује за дуже време термине пленарних недеља за поједина стручна подручја. Ако се представници фракција договоре о дневном реду за једну недељу, онда је овај практично утврђен, мада приоритетна обрада актуелних и хитних посланичких питања остаје недодирнута^{28a}

Сличан статус и задатке има аустријска Конференција председника. На основу пословника Националног већа председници и шефови парламентарних клубова образују Конференцију председника, при чему шефови клубова могу да буду заступани. И овде је у питању саветодавни орган који подноси предлоге о састављању и спровођењу плана рада, о упућивању предлога одборима и координирању времена њихових седница, као и у погледу остваривања интернационалних парламентарних односа. За доношење правила о кућном реду, утврђивање листе посланика, скраћени поступак, ограничење времена говора, одређивање времена за посланичка питања и одржавање актуелних часова, неопходно је претходно саветовање у Конференцији председника.³⁰

Према пословнику француске Националне скупштине у састав Конференције председника улазе потпредседници Скупштине, председници сталних комисија, генерални извештач комисије за финансије, председник делегације за Европску унију и председници парламентарних група. Конференција заседа сваке недеље у дан и сат који утврђује Председник. За сваку седницу Влада може да делегира свог представника. На седницу могу бити позвани и председници специјалних комисија, на њихов захтев. Дневни ред седнице Националне скупштине који утврди Конференција председника само изузетно може да буде модификован³¹. Поред утврђивања дневног реда, Конференција председника организује и опште расправе о текстовима који су понуђени Националној скупштини. Она утврђује и глобално трајанје опште расправе у оквиру седнице. Расподелу времена на поједине парламентарне групе врши председник Националне скупштине тако што се свакој од њих гарантује, с обзиром на трајање дебате, идентично минимално време сразмерно њиховој бројчаној снази³².

^{28a} Упор. & 6 GO BT.

³⁰ Упор. & 8 GeoNR.

³¹ Упор. 48 R.A.N.

³² Упор. čl. 49 R.A.N.

2. 3. Структура парламентарних група у Југославији

Посланичке групе у југословенском парламентарном праву представљају категорију уставног права. Додуше, Устав СР Југославије њих помиње само у случају председничких консултација при избору премијера Савезне владе.³³ Правни положај и образовање посланичких група регулише пословник Већа грађана Савезне скупштине, док је њихова унутрашња организација домен аутономних права сваке групе.

Најмање пет посланика у Већу грађана има право да образује посланичку групу. Посланик може бити члан само јене посланичке групе. Сви посланици изабрани са изборне листе једне политичке странке, друге политичке организације или групе грађана чине једну посланичку групу. То значи да је састав посланичке групе већ унапред одређен резултатом избора. Ако посланици изабрани са једне изборне листе не могу самостално да образују посланичку групу, могу да је формирају удруживањем или придруживањем већ образованој посланичкој групи. О образовању, саставу и промени састава посланичке групе, председник групе обавештава председника Већа грађана. Уз обавештење, он подноси председнику Већа и списак чланова посланичке групе који је потписао сваки члан те групе.³⁴ На основу наведених одредби пословника могло би се закључити да је дозвољена промена у саставу посланичке групе или прелаз посланика из једне у другу, односно издвајање из једне и формирање самосталне посланичке групе. Имајући у виду, међутим, одредбе изборног закона о престанку посланичког мандата, а пре свега престанком чланства у политичкој партији са чије изборне листе је посланик добио мандат, јасно је да промена посланичке групе, по правилу, није могућа. Иступање из политичке партије не значи само губљење чланства у њеној посланичкој групи, него и губљење мандата. Само посланик који је примио мандат са изборне листе групе грађана може да приступи било којој посланичкој групи и да током трајања мандата промени групу. Група грађана није институција уставног права и не може, као што је то случај са политичком партијом, да располаже посланичким мандатом. У пракси, међутим, неосновано се толерише образовање посланичких група од посланика који су напустили политичку партију на чијој изборној листи су били кандидати.

³³ В. чл. 96 т. 3 Устава СР Југославије.

³⁴ В. чл. 30 пословника већа грађана ("Службени лист СРЈ", бр. 43/94).

На сличан начин погрешно се тумаче и одредбе пословника Народне скупштине Србије и одговарајућег изборног закона. У првобитној редакцији пословника од 1991. најмање 10 посланика било је неопходно за конституисање посланичке групе³⁵. Каснијом изменом пословника³⁶ овај број је смањен на 5 посланика. За разлику од пословника Већа грађана у пословнику српског парламента изричито се наводи могућност мењања припадности групи. Ако се ово доведе у везу са одредбама изборног закона по којима мандат посланика престаје иступањем из политичке партије на чијој је листи био кандидован, онда се и ситуација са променом групе испоставља нешто другачијом. Наиме, само ако је промена групе праћена добровољним иступањем из политичке партије, престаје посланички мандат. Другим речима, промена групе је допуштена под условом да је поланику против његове воље престало чланство у политичкој партији. У пракси, међутим, владајућа већина и српског парламента неосновано дозвољава и подржава формирање посланичких група од посланика који су самовољно напустили политичку партију. Очигледно се овде ради о намери да се парламентарна опозиција што више уситни и подели, без обзира на категоричне законске норме о престанку посланичког мандата. Поред тога, ако би се број од 5 посланика узео безусловно, онда би у Народној скупштини било могуће образовати чак 50 посланичких група. То би свакако представљало бесмислену политичку разурњеност парламента. Удруживање у посланичку групу заправо се показује принудним јер промена посланичке групе подразумева ризик губљења мандата. Јасно је да иза досадашње парламентарне праксе у Србији не стоји правилно тумачење пословника и систематско повезивање његових одредби са нормама изборног закона. У питању је политичка потреба владајуће странке да себи обезбеди стабилну већину уситњавањем опозиционих странака и стварањем сателитских посланичких група, што свакако представља злоупотребу и крајње арбитрерну интерпретацију пословника. Његове одредбе се не смеју тумачити према политичкој потреби, како то у датом тренутку одговара парламентарној већини, већ сагласно начелима парламентаризма.

Југословенско парламентарно право не познаје институцију типа заједничког тела свих посланичких група. Додуше, председ-

³⁵ В. чл. 29 пословника Народне скупштине Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 11/93).

³⁶ В. чл. 26 пословника Народне скупштине Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 69/94).

ник Већа грађана може, у договору са председником Већа република, сазвати заједнички састанак којем ће присуствовати потпредседници већа, потпредседници посланичких група и координатори посланика из република чланица. Неспорно је да се овде не ради ни о каквом интерфракцијском телу, већ о састанку који се произвољно сазива само ради разматрања питања од заједничког интереса за рад већа³⁷. Конкретна надлежност, међутим, не постоји. Више се ради о повременом усаглашавању ставова међу већима, него трајном планирању рада парламента и успостављању сарадње између посланичких група. Сигурно је, међутим, да би институционализација заједничког тела парламентарних група унапредила и олакшала парламентарно одлучивање, ублажавајући политичке тензије и налазећи компромисе између супротстављених посланичких група.

3. Функције парламентарних група

Ако се парламентарна група означи структуралним обележјима која важе за репрезентативни орган, онда се са тог становишта морају објашњавати и њене функције у парламенту. Главни задатак или функција парламентарне групе је да репрезентује политичку партију или партије у народном представништву. У овој функцији репрезентације њој се признаје да буде легитимациони посредник који је у одређеним случајевима независан од већинске одлуке представничког тела. Према томе, као самостални репрезентант, парламентарна група располаже сопственим овлашћењима.

У парламентарном праву и пракси модерних парламената постоји низ случајева код којих се води рачуна о пропорционалној јачини парламентарних група. Типичан пример је избор парламентарних комисија и одбора, као и самостално располагање временом говора које припада парламентарној групи. У овим случајевима не може се прихватити да целовито представљање добије неопходну легитимацију. Она може да припада само специјалном репрезенту, тј. парламентарној групи. Косило би се са суштином парламентарног система који мора да обезбеди заштиту мањине, ако би већина увек имала могућност да искључи репрезенте који су једини легитимисани за ова питања. Парламентарна група, дакле, има искључиву функцију да буде самостални носилац за сва она питања и одлуке које се могу резервисати специјалној репрезентацији.

³⁷ Упор. чл. 34 пословника Већа грађана.

Нема сумње да о овој функцији парламентарних група уставно право и парламентарна пракса воде рачуна на различите начине. У Немачкој је она најјасније изражена већ самим уставом којим се предвиђа образовање заједничког одбора парламентарних фракција³⁸. Мисао о посебној репрезентацији политичких партија и заштити мањина конкретизирана је код образовања парламентарних одбора. И овде парламентарне фракције имају одлучујући утицај. Парламент респектује њихове одлуке и само их формално потврђује. Тако према § 68 пословника немачког Будестага парламентарне фракције именују чланове парламентарних одбора и њихове заменике. Оне могу и да их опозову и замене другима. На основу § 69 пословника председника одбора и његовог заменика бира одбор према споразуму у Савету талесина о расподели ових места на фракције. Иначе, за расподелу места у парламентарним одборима примењен је D'Hondtov систем, ступањем на снагу пословника од 1952. Међутим, од 1970. користи се систем тзв. математичке пропорце, с чим су се сагласиле све парламентарне фракције. Подела одборничких места према систему математичке пропорце водила је томе да владајуће партије увек располажу већином у одборима, мада у неким случајевима само са једним гласом више³⁹.

При конституисању парламентарних одбора у Аустрији се такође доследно поштује јачина парламентарних група, односно клубова. То важи не само за сталне одборе, него и за главни одбор⁴⁰. Чланови и заменици чланова одбора се додељују клубу сразмерно броју посланика клуба. Клуб доставља имена својих чланова одбора и њихових заменика председнику Националног већа и ови важе тиме као изабрани. Код истражног одбора, међутим, свака партија која је заступљена у главном одбору мора да има најмање једног члана. Предмет истраживања и састав овог одбора утврђује Национално веће. Да и у Аустрији парламентарни клубови пресудно одлучују о саставу одбора потврђује и начин престанка мандата у одбору. Овај се губи ако посланик више не припада клубу или ако је клуб уместо њега именовано другог посланика. У сваком случају клубови "суверено" одлучују о томе ко ће их представљати у парламентарним одборима. Већинска одлука пленума парламента овде је апсолутно искључена.

Парламентарне групе у Француској "представљају суштинску машинерију у парламентарном животу"⁴¹. Као и свугде њихова

³⁸ Упор. чл. 53а Устава Немачке.

³⁹ Упор. Н. Grossmann, нав. дело, стр. 113.

⁴⁰ Видети: & 30 и 32 GeoNR.

⁴¹ P. Avril/J. Gisque!, нав. дело, стр. 71.

улога је посебно изражена приликом именовања чланова сталних парламентарних комисија. Они се именују на почетку легислативе и сваке године на почетку редовне седнице у априлу, према принципу пропорционалне презентације група. У року који утврди председник Скупштине, председници група су дужни да му саопште имена кандидата које они предлажу. Групе располажу бројем седишта у комисији сразмерно њиховој нумеричкој снази, према стварном броју чланова у Скупштини.⁴²

Улога парламентарних група у Француској даље је изражена код коришћења расположивог времена говора и режима посланичких питања упућених влади. Председници група учествују у раду Конференције председника и имају важне прерогативе у току саме седнице парламента, односно Националне скупштине, одлагања и прекида седнице, верификације кворума и јавног гласања. Пракса потврђује и још појачава ову улогу која очигледно слаби позицију индивидуалног посланика.

Конкретним овлашћењима посланичких група у оквиру њихове опште репрезентативне функције парламентарно право Југославије не посвећује довољну пажњу. Штавише, пословник Већа грађана не помиње "природно право" посланичких група да буду сразмерно заступљене у комисијама Савезне скупштине и одборима Већа грађана. Ову гаранцију садржи пословник Народне скупштине Србије нормирањем да посланичке групе предлажу чланове одбора сразмерно броју народних посланика које имају у Народној скупштини⁴³. Како се о предложеној листи за избор чланова одбора одлучује у целини, јавним гласањем, практично то значи да Народна скупштина заправо не бира одборе, већ да њихов састав меродавно одређују посланичке групе. Избор је само формални акт потврђивања. С друге стране, ни пословник Народне скупштине не садржи посебна права посланичких група која би доприносила квалитетнијем и једноставнијем парламентарном одлучивању, нарочито када је реч о расподели времена говора сходно снази посланичких група, договорном утврђивању дневног реда и термина седница, као и посланичких иницијатива упућених влади, односно председнику Народне скупштине. Стиче се утисак да је постојала намера да се посланичке групе, а преко њих и политичке партије које оне репрезентују, потпуно потисну и маргинализују давањем апсолутног приоритета већинском одлучивању. У

⁴² Упор. чл. 37. *R.A.N.*

⁴³ *В. чл. 32 ст. 2 пословника Народне скупштине од 1992. Важећи пословник, међутим, више не садржи ову одредбу.*

том погледу, дакле, парламентарни живот у Југославији не следи праксу европских парламената који очигледно дају предност консенсуалном одлучивању, нарочито у поступку припреме одлучивања. Истина је да функционисање парламентарних група у многоме слаби улогу посланика као појединца. Али, неспорно је такође да без прецизног домена самосталне репрезентације положај посланика бива још несигурнији, препуштен манипулацијама парламентарне већине, које се, како показује пракса у Југославији, тешко могу спречавати позивањем на принцип злоупотребе.

4. Однос партије и парламентарне групе

У парламентарној групи упадљиво се срећу два обележја посланика. С једне стране, посланици су чланови једног државног органа, али су, по правилу, припадници одређене политичке партије. Управо, посланички мандат они су добили захваљујући томе што су презентовани од политичке партије. Добијање мандата независно од политичке партије свуда је занемарљив изузетак. С друге стране, политичке партије се ретко одлучују да подрже кандидатуру тзв. ванстраначких личности, односно оних који формално нису њихови чланови. Резерве о њиховој лојалности према партији која им је обезбедила мандат обично се у пракси показују потпуно основаним. У сваком случају, не само припадност партији, него и вишегодишњи ангажман у партијском раду јесте *conditio sine qua non* за добијање посланичког мандата. Према томе, управо са овог аспекта треба посматрати и однос парламентарне групе и политичке партије.

Парламентарна група или фракција је удружење посланика у њиховом својству партијских политичара. Могло би се тврдити и обрнуто: парламентарна група је удружење партијских политичара у њиховом својству парламентарних чланова. Према мишљењу W. Henke ова обрнута дефиниција парламентарне фракције не може у потпуности да задовољи. Порекло и практично деловање парламентарне групе показују да она није део партијске организације, већ је као посебо удружење парламентарних чланова део парламента. Фракција је за поменутог Henke партија у парламенту⁴⁴, али се ова тврдња може само условно прихватити. Наиме, пошто је парламент уставом креиран државни орган, а политика партија припада сфери слободног друштвеног организовања, јасно је да као таква она не може непосредно да делује у парламенту. Зато

⁴⁴ W. Henke, *нав. дело*, стр. 110.

њу репрезентује фракција која је првенствено потчињена парламентарном, а не партијском праву. Отуда, сагласно разликама које постоје између партије и државног органа, али и партијског вођства и посланика, морају, према томе, да се разликују парламентарна група и партија.

Политичка партија, дакле, не припада подручју државне организације, али је ипак призната за институцију уставог система. Ово њено својство доводи је у најтешњу везу са државном организацијом. Парламентарна група, напротив, макар само условно, може се сматрати специфичним делом државне организације, тачније парламента. Барем у техничком смислу она је део државног органа. С друге стране, од свих делова државног организма највидљивије је везана за једну политичку партију. Штавише, од органа управе и правосуђа уставом се захтева потпуна политичка неутралност, па се често и носиоцима ових државних функција забрањује чланство у политичким партијама.

Однос између партије и њене парламентарне групе у основи је одређен персоналном унијом у којој се налазе посланици. Они су истовремено истакнути чланови партије и припадници парламентарне групе. У парламенту су репрезентанти одређене политичке партије и као такви подвргнути су партијској, односно фракцијској дисциплини. Парламентарна група је нераскидиво везана за партију и само је њен институционализовани део у парламенту. Она је, међутим, самостални демократски репрезентант, али само у односу на друге парламентарне групе или парламент *in toto*. Према "својој" партији она је у обавези потпуне лојалности, тако да јој се не може признати право на вођење властите политике. Посланици су потчињени парламентарној групи, а ова у целини политичкој партији. Додуше, формално правно посматрано, посланик није везан за програм, налоге и политику партије, односно њене парламентарне групе. Као што мандат не може правно да се веже за услове и инструкције које би бирачи наметали посланику, тако не би требало да постоји везаност посланика за партију која га је кандидовала или за парламентарну групу чији је он члан. Политички разлаз са партијом такође не би требало да угрози његов правни положај у парламенту, нити да према њему производи било какве правне консеквенце. Искључење из партије не би смело да буде правни основ губљења мандата.

У пракси ова начелна правна позиција посланика изгледа сасвим другачије. Посланик је у потпуности подређен партији, односно парламентарној групи. Однос партије и чланова парламента принципијелно је одређен дометом начела слободног мандата. Че-

сто се данас, под утиском јасно препознатљиве владавине партија, резигнирано наводи да су посланици, па и сам парламент, дефинитивно изгубили своју самосталну улогу и да су постали лако замењиви инструменти партија. Све више се показује очигледним да се политичке одлуке, скројене у партијским органима, доносе у парламентарним групама и парламентарним одборима, а да се у пленуму парламента само региструју. Стога је и G. Lajbholz с правом означио парламент за место где се срећу посланици везани партијским налозима⁴⁵. Ову промењену, али чини се и неизбежну улогу парламента један писац је изразио на следећи начин: "После решења у фракцији и одбору наступа парламент, често само у улози нотара који у свечаној форми протоколише њихове одлуке и објављује оно што је већ пре тога било утврђено"⁴⁶

Парламентарна група је инструмент партије у парламенту. То се тешко може спорити, па и ако се пође од алтернативе: слободан или императивни мандат. Партије нису државни органи, али су институције уставног живота. Стога је њихов утицај на посланике потпуно легалан. У праву је W. Henke када тврди да изоловати носиоца јавне службе од сваког утицаја нити је практично изводљиво, нити је легитимисано са демократског становишта⁴⁷.

Неизбежан утицај партије на посланика резултат је, уосталом, промењеног карактера избора. Ако изборе више нико не види као бирање најбољих појединаца, него као утврђивање снаге политичких партија, онда се не може избећи да посланици "начелно буде потчињен страном вољи"⁴⁸. Пошто се *de facto* мандат добија од партије, онда и посланик није више репрезентант народа који слободно, потчињен само својој савести, учествује у доношењу политичких одлука. Изабран на партијској листи у пропорционалном или подржан од партије у већинком изборном систему, посланик је дужан да у парламенту делује онако како је то партија обећала бирачима у свом начелном и изборном програму. Партијска лојалност посланика рефлектује се, уосталом, и као фер плеј према бирачима. Једноставно, што је више избор посланика зависан од партије, а не посебних политичких квалитета и личних особина, то више слабе и акционе могућности посланика у парламен-

⁴⁵ G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. Aufl., 1967, s. 94.

⁴⁶ Цит. према: F. Koja, *Das freie Mandat des Abgeordneten*, Salzburg 1971, стр. 33.

⁴⁷ W. Henke, *нав. дело*, стр. 98.

⁴⁸ F. Koja, *нав. дело*, стр. 35.

ту. Тачније, оне су дириговане од политичке партије и парламентарне групе којима посланик припада.

Према томе, промењени карактер избора довео је до структуралних промена у самом парламенту и коначно до његове функционалне зависности од парламентарних група, односно политичких партија. Легитимациони ланац сада се показује на следећи начин: бирачи - партија - посланици - посланичка група - парламент. У овом ланцу пресудан утицај има политичка партија, док су улоге осталих карика у њему битно редуковане. Ако се, међутим, може прихватити да је утицај партија неизбежан, намеће се питање до које мере је уставоправно дозвољен, нарочито када је реч о односу према парламентарној групи и појединачном посланику. Кључно питање је, дакле, садржај и границе партијске или фракцијске принуде. Ако везаност посланика за партију иде све до губитка мандата, онда уставом прокламовано начело слободног посланичког мандата губи сваки смисао.

5. Садржај и санкције партијске принуде

Везаност посланика за парламентарну групу подразумева да се он потчињава фракцијској дисциплини. Под овом се разуме "добровољно подвргавање чланова парламентарне фракције ауторитету демократског вођства фракције", односно "захтеви партије упућени посланицима да чувају јединство фракцијске линије својим понашањем, нарочито приликом гласања"⁴⁹. У случају повреде ове дисциплине према посланику долази у обзир примена различитих мера фракцијске и партијске принуде. Али, ове мере могу да имају само строго интерни карактер. Партија не може посланику да намеће правне обавезе, те би фракцијска принуда која повлачи правне санкције за собом, била противуставна.

Предмет фракцијске принуде може бити различит и односи се на готово све аспекте политичког деловања. Фракцијско вођство одређује да ли ће посланик и у којим временским оквирима учествовати говором у парламентарној дебати. Фракција даље именује њене представнике у парламентарним одборима и утврђује начин њиховог деловања. Коначно, посланик је везан ставом фракције приликом гласања о различитим одлукама. У југословенској парламентарној пракси ова обавеза посланика иде толико далеко да се приликом тајног гласања од посланика тражи да свој гласа-

⁴⁹ В.: *Staat und Politik, Frankfurt am Main, Hamburg 1971, s. 97, Цит. према: Д. Продановић, нав. дело, стр. 86.*

чки листић покаже шефу посланичке групе, што је несумњиво супротно принципу тајности гласања. Само у изузетним случајевима фракције ослобађају посланика везаности за фракцијски став, препуштајући му пуну слободу при гласању. Према томе, посланик је у обавези да послушно следи налоге партије или самосталне одлуке донете у фракцији. Додуше, у овом другом случају он има прилике да слободно учествује у доношењу фракцијске одлуке, али уколико се није приклонио већинском мишљењу у фракцији, дужан је да саопшти председнику парламентарне групе да ће приликом гласања у пленуму парламента одступити од става фракције.

У свим наведеним случајевима санкције које фракција предузима према непосушним посланицима јесу повлачење посланика из парламентарног одбора, искључење из парламентарне групе, искључење из партије, као и покушај да се од посланика изнуди изјава о одрицању од мандата.

1. Релативизација акционих могућности посланика

Фракцијском принудом битно се релативизују акционе могућности посланика. Он је приморан да координира своје деловање у парламенту са осталим члановима парламентарне групе, тако да су његове могућности на самостално деловање битно сужене, чак у најважнијим стварима практично искључене. Посланик не може више да делује као самосвесни појединац који се искључиво руководи властитим мишљењем и савешћу, него мора да буде део екипе своје политичке партије. Уколико то не учини, он ризикује да сепрема њему примене средства фракцијске принуде.

Право посланика да слободно говори, односно да узме реч у парламентарној дебати које је иманентно начелу слободног мандата сада више није апсолутно. У парламентарној пракси настао је обичај да парламентарне групе одређују говорнике о појединим тачкама дневног реда. Притом се оне руководе компетентношћу за поједина стручна питања, приказаном говорничком вештином и другим разлозима тактичке природе. Уколико се одређивање говорника врши на основу договора постигнутог у парламентарној групи, овоме се начелно ништа не може приговорити, јер је у функцији рационализације парламентарног процеса. У парламентарној расправи није неопходно да учествују сви посланици, него да се у њој искажу сви релевантни политики правци. Али ако би се одлуком парламента генерално овлашћење посланика на говор противу уставно ограничило или искључило, онда би тиме био повређен правни положај сваког појединог посланика, без обзира да ли

је тада намеравао да се јави за реч или не⁵⁰. С друге стране, ако се парламентарна дебата о конкретном питању ограничи на одређено време, најчешће договором између парламентарних група, онда се то ограничење не може сматрати противуставним, мада се и таквом одуком задире у право говора појединог посланика. И ограничење дужине говора појединачног посланика, под условом да је говорнику у име фракције додељено "разумно" време, може се прихватити, осим ако није последица очигледне злоупотребе парламентарне већине која сама временски ограничава дебату⁵¹.

Прави проблем, међутим, настаје када парламентарна група спречава посланика из својих редова да узме реч, односно судељује у расправи. Само по себи то не би било противуставно јер је у том случају посланик дужан да се договори са осталим члановима парламентарне групе о коришћењу времена које припада фракцији. Уставни судови Немачке и Аустрије налазе да је на овај начин обавеза посланика према фракцији већа, али да су фракције признате као неопходне установе и појаве парламентарног живота, које, између осталог, имају задатак да усмере и олакшају технички континуитет парламентарног рада. Природно је да вршење таквог задатка укључује извесну везаност појединачног посланика, тј. ограничење његове слободе говора. Уставом, међутим, свако осигурање тока парламентарног рада остаје допуштено све док остају одржани неопходна слобода одлучивања и самоодговорност посланика појединца⁵².

При расподели укупног времена на квоте парламентарна група одређује који ће њени посланици узети реч у расправи. Али, начело слободног мандата забрањује да право располагања временом говора припада искључиво вођству парламентарне групе. То значи да и при подељеном времену говора председник парламента одлучује о додели речи сваком посланику, који се јавио за реч, разуме се, сагласно пословнику и временском ограничењу укупне дебате. У овом контексту занимљиво је поменути да у Немачкој председник Бундестага није везан редоследом пријава за реч како не би једна парламентарна фракција несразмерно користила време расправе. Није, дакле, искључено да се поједини посланици јаве и добију реч и против воље своје парламентарне групе, како би изразили оно што им савест налаже.

⁵⁰ *B.: G. Leibholz/H.J. Rinck, Grundgesetz - Kommentar and Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln 1966, s. 351.*

⁵¹ *Исто, стр. 351.*

⁵² *F. Која, нав. дело, стр. 18.*

До ових принципа у ограничењу права на говор посланика у југословенској парламентарној пракси није се дошло. Расправа се временски не ограничава на основу споразума шефова посланичких група, већ једноставно одлуком парламентарне већине. Штавише, ни код утврђивања дневног реда посланичке групе не учествују. Дневним редом скупштинске седнице код нас, како наводи врстан познавалац парламентарног права и народни посланик, Д. Поповић, "прилично грубо господари скупштинска већина, помогнута председником Народне скупштине"⁵³. Уопште узев, никада се није постављало питање ограничења права на говор посланика у посланичкој групи, него ограничење говора опозиционих посланика у целини. Управо стога, у нашој парламентарној пракси није настао институт расподеле укупног времена за говор сразмерно јачини посланичких група, односно праведна подела времена за говор између владине већине и опозиције. Ово потврђује и околност да се ограничено време говора посланика, најчешће пет минута, често комбинује са закључењем претреса и пре него што је исцрпљена листа пријављених говорника. Тачно је да парламент може снагом своје аутономије да одлучи о закључењу расправе или да је временски ограничи. Уосталом, то и нису једини примери аутономије парламента. Довољно је још навести привремено искључивање посланика са седнице, одузимање речи, али и утврђивање дневног реда и одлагање седнице. Границе парламентарне аутономије, међутим, морају се наћи у самој суштини и начелном задатку парламента: да буде форум за говор и противговор посланика. Стога су и примери из парламентарне праксе у Југославији - ограничење времена за говор посланика појединца и закључење претреса пре окончања листе пријављених говорника - који на први поглед могу да делују као коришћење једног пословнички легитимног средства, ништа друго до груба злоупотреба ионако недоречених института парламентарног права.

У принципу, садржај говора и изјаве посланика у парламентарној расправи, према важећем уставном праву, не могу да се намећу. Свуда прихаћени слободни мандат искључује све налоге и инструкције са обавезним дејством. Правно посматрано, када парламентарна група донесе већинску одуку о неком питању, посланик је слободан да својим говором и гласањем изрази мишљење

⁵³ Д. Поповић, *Преглед на тренутно стање парламентаризма у Србији, у: Отворена питања у раду Савезне скупштине и скупштина Србије и Црне Горе*, изд. Југословенско удружење за уставно право, Београд 1995, стр. 39.

којим одступа од већинског. Притом би његов посланички статус требало да остане недодирнут. У пракси, међутим, политичка зависност посланика од парламентарне групе и њене партије одлучујуће утиче на његово "добровољно" потчињавање фракцијској дисциплини. У садржајном погледу говор посланика је унапред одређен, не само у главним цртама, него често и у детаљима.

У парламентарној пракси је уобичајено да релевантним политичким одлукама у пленуму парламента претходе одлучивања у парламентарним групама и парламентарним одборима. Практично, парламентарно одлучивање је готово увек прејудицирано одлукама донетим у парламентарним групама. Поставља се питање да ли овакав начин одлучивања противуречи политичкој идеји парламентаризма, ако парламент само региструје већ донете одлуке. Као политичка идеја, парламентаризам је живео од представе да ниједан посланик пре закључења дебате са сигурношћу не зна како ће гласати⁵⁴. Пракса рационализованог парламентаризма која обесмишљава ову идеју може се критиковати са политичког становишта, али јој се са строго уставноправог не може ништа приговорити. Само у случају када фракцијски притисак на говор и глас посланика може да се квалификује као повреда важећег уставног и парламентарног права, могуће је донекле његово сузбијање. То је, на пример, случај са честим кршењем уставног принципа тајног гласања у југословенским парламентима када посланици, било самоиницијативно, било по наредби, гласају пред шефом посланичке групе.

2. Санкције за повреду фракцијске дисциплине

Начело слободног мандата искључује могућност да се према посланику предузимају мере правног карактера у случају да се он не покаже лојалним према својој парламентарној групи. Као што не постоји правна, него само политичка веза између посланика и бирача, тако и не постоји никаква везаност посланика за партију која га је презентовала или за парламентарну групу којој припада. Према томе, све мере партијске и фракцијске принуде имају само интерни карактер и не би смеле да угрозе правни положај посланика. Но, без обзира што немају правни карактер, санкције за повреду фракцијске дисциплине итекако делују на понашање посланика. Некада су и сама претња или наговештај да посланик неће бити кандидат на партијској листи, односно да ће бити поно-

⁵⁴ W. Henke, *нав. дело*, стр. 113.

во номинован, довољни да изнуде послушност посланика. Посланичка функција је довољно престижна и уносна да код већине посланика мотивише жељу за њеним што дужим вршењем. Зато не делује екстремно што у низу држава парламентарци седе по више деценија у посланичким клупама. Друге мере које партија може предузети према посланику су, ипак, далеко радикалније.

Прва конкретна мера према посланику који крши фракцијску дисциплину је његово повлачење из парламентарог одбора. Право да се буде члан парламентарног одбора није обухваћео посланичким статусом. Како парламентарне групе именују чланове одбора, неспорно је да дужност лојалности према фракцији има апсолутни приоритет. У случају повлачења из одбора, посланик се према фракцији не може позивати на начело слободног мандата. Ако више није у стању да заступа ставове парламентарне групе у одбору и сходно њима гласа, он мора да напусти чланство у одбору, односно фракција може да га повуче и замени другим чланом. Према свом саставу парламентарни одбори одговарају односу снага у парламенту. Пошто се одбори бирају сразмерно јачини парламентарних група, свака од њих је заинтересована да се у одбору заступају њени ставови. Неограничено право опозива члана одбора које припада парламентарној групи не може се спорити, јер нема ослонаца у парламентарном праву. Начело слободног мандата неограничено важи само када посланик не делује као повереник парламентарне групе, ако је њега изабрао парламент независно од његове припадности парламентарној групи. У правном погледу он добија функцију од парламента, мада је и тада презентован од једне или свих парламентарних група. Независно од овог случаја, парламентарна група може у свако доба да промени члана одбора.

Искључење посланика из фракције обично иде заједно са искључењем из политичке партије. Посланик коме је престало чланство у политичкој партији има моралну и политичку обавезу да врати мандат. Али, правна обавеза на враћање мандата не постоји, јер би противуречила уставом признатом начелу слободног мандата. Иако су изабрани са партијских листи, посланици су у вршењу своје функције репрезенти читавог народа, а не парцијалног дела. Посланички мандат искључује везивање за било какве налоге. Томе би противуречило ако би се опозив посланика предао партијским инстанцама, тим пре што оне могу да искључе посланика из парламентарног клуба и из разлога који не стоје ни у каквој вези са његовом посланичком функцијом. Поред тога, ексклузивно право политичких партија на опозив посланика обесмислило би парламентарне изборе и њихову демократску суштину.

Ако би партије биле суверене у избору и опозиву посланика, онда би избори били заправо непотребни. Довољно је да политичке партије докажу своју јачину и да сходно томе саме изаберу своје посланике. Природно, то би значило да их оне могу мењати по свом нахођењу. У том случају парламент више не би имао карактер државног органа, него би био сведен условно на међупартијски одбор. Управо се слободним мандатом предупређују крајње консеквенце које би произишле из радикално изведене демократије државе партија. Он би требало да елиминише крајности, злоупотребе партијске државе и потпуну потчињеност посланика парламентарној групи и политичкој партији. Према томе, између парламентарне групе и политичке партије, на једној страни, и посланика, на другој, може да постоји само политички, не и правни однос. Ако посланик не осећа моралну обавезу и одупре се политичком притиску да врати мандат, онда је то интерно партијско питање у које држава не би требало да се меша, јер заштита партијске или фракцијске дисциплине није у контексту њених задатака. Држава не сме да доноси мере којима би се подржавала страначка дисциплина, али ни мере које би посланика штитиле од партијских санкција. Могуће су и ситуације када посланик објективно није у могућности да врати мандат из простог разлога што се у међувремену партија угасила или поделила на већи број нових партија од којих свака претендује да буде правни следбеник изборне партије. Слични проблеми би се јављали распадом изборних коалиција, посебно ако су на својим изборним листама прихватиле ванстраначке личности.

Југословенско парламентарно право је један од ретких изузетака који за престанак чланства у политичкој партији везује губитак посланичког мандата. Ово решење, чија је уставност веома проблематична, дало је у пракси лоше резултате. Показало се да је парламентарна већина крајње арбитражно примењивала законску одредбу о престанку мандата због престанка чланства у политичкој партији. Непослушним члановима одузимала је мандат са неуобичајеном брзином, али је зато посланицима који су напустили неку од странака из парламентарне мањине дозвољавала, по правилу, даље задржавање мандата. Према томе, поред разлога начелне и уставноправне природе, досадашња парламентарна пракса је аргумент више да се на престанак чланства у политичкој партији не надовезује губитак посланичког мандата.

Dragan Stojanović, LL.D.

PARLIAMENTARY GROUPS

The deputies of one political party form an independent political presentation in the parliament. It is authorized to represent its political group and therefore conferred autonomous rights. Hereto referred parliamentary institutions are existing under different names: parliamentary groups, parliamentary fractions, deputy clubs, deputy groups, and similar. The author has studied their legal statuses and functioning in the comparative parliamentary law, on the examples of Germany, France and Austria, as well as in the Yugoslav parliamentary regulations. The following subject items have been particularly dealt with: the structure of parliamentary groups - education, composition and internal organization - functions of parliamentary groups, the relationship between a party and a parliamentary group, and the influence of parliamentary groups upon the possibilities of a deputy's individual action.

Key words: parliament, political party, parliamentary group, deputy, deputy's term of office.