

*Мр Дарко Тадић, председник
Вишеј суда у Новом Саду*

ВЛАДА УЈЕДИЊЕНОГ КРАЉЕВСТВА, ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И РАЗВОЈ ЊИХОВОГ ОДНОСА

Сажетак: *Питање односа између владе и политичких партија, и, у складу са тим, питање да ли постоји политичка одговорност владе пред политичким партијама, је посебно интересантно у савременим политичким системима, с обзиром на то да таква одговорност несумњиво постоји, али иста није регулисана правним прописима, због чега је намера аутора да се овај облик одговорности владе прикаже на примеру најстарије парламентарне демократије у Великој Британији.*

Кључне речи: *политичке партије, Велика Британија, одговорност владе, двојпартијски и вишепартијски систем*

Одговорност владе и могућности контроле њеног рада спадају међу најзначајнија питања савремених уставних и политичких система. Након неколико векова превласти законодавне над извршном влашћу и особите улоге која је придавана парламенту због начина његовог избора, егзекутива у савременим условима преузима водећу улогу због боље организованости, ефикасности, економичности и других чинилаца који су на њеној страни.¹ Влада представља значајнији део извршне власти, што проистиче из њене централне улоге у свакодневном животу једне државне заједнице и она је та која обликује и спроводи општу политику. Свакако да томе доприносе и партијски системи који постоје у савременим парламентарним демократијама, јер су политичке партије те које заступају одређене интересе представљајући их као интересе целе заједнице, а затим на демократским изборима добијају гласове бирача који им доносе сразмеран број места у парламенту. Имајући у виду да у парламентарним демократијама

¹ „Егзекутивна власт је центар стварне власти у модерној држави. Легислативна власт има само улогу контроле, ограничавања, спречавања.” Морис Диверже, *Увод у политику*, Београд 1966, 82.

влада произлази из парламента и да може да спроводи своју политику само док ужива подршку парламента, очигледан је утицај политичких партија чији се представници налазе у парламенту, а посебно оних са највећим бројем посланика. Због тога је од значаја какав партијски систем постоји у одређеној држави парламентарне демократије, јер од истог зависи заступљеност партија у законодавном телу, а, сходно томе, и заступљеност у самој влади, те стабилност и ефикасност такве владе.

1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ О ПОЛИТИЧКИМ ПАРТИЈАМА

Политичке партије (странке) су један од најважнијих чинилаца у демократским друштвима и о њима и њиховој улози у функционисању политичких система постоји доста написа на којима се нећемо сувише задржавати, али је неопходно изнети неколико општих напомена ради бољег разумевања одговорности владе пред њима.

Термин партија (енглески *party*, француски *parti*) долази од латинске именице *pars* која значи део, па већ само етимолошко значење указује на то да се ради о делу једног друштва, односно грађана једне државне заједнице. Постоји више дефиниција политичких партија. Р. Марковић политичку партију види као „политичку организацију која обухвата људе с истом политичком идеологијом, а с основним циљем потпуног или делимичног освајања и вршења државне власти демократским путем, на основу избора”.² П. Николић политичку партију види као једну врсту организације, при чему су њена основна обележја „добровољност у ступању или иступању из чланства, дисциплиновано (у мањој или већој мери) понашање чланова и релативно чврста организованост. Политичка странка има своју идеологију која окупља њене поборнике и истомишљенике”.³ П. Б. Јовановић политичку партију сматра за „добровољну, релативно трајну политичку организацију која окупља чланове око политичког програма и чије је циљ освајање, односно очување политичке власти (самостално или у коалицији)”.⁴ Сличну дефиницију даје и В. Гоати који за политичке партије каже да се ради о „трајним организацијама које се инспиришу одређеном идеологијом формираном са циљем да (самостално или у коалицији) освоје или задрже власт у друштву у интересу одређене класе”.⁵ Дефиниција у нашој и страниј литератури има заиста много, па смо навели само неколико и то од наших аутора које приближавају појам политичке парти-

² Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 304.

³ Павле Николић, *Уставно право*, Београд 1993, 167.

⁴ Павле Б. Јовановић, *Савремени политички системи 1*, Нови Сад 1992, 113.

⁵ Владимир Гоати, *Савремене политичке партије*, Београд 1984, 44.

је и којима се тешко може нешто ново додати. Ипак, можемо рећи да се ради о политичким организацијама које окупљају чланове који добровољно улазе у њих, унутар истих постоји одређена дисциплина, а чланове међусобно веже одређена идеологија, с тим да је основни циљ деловања освајање власти, било самостално или заједно са другим политичким партијама и то путем избора, уз што дуже очување те власти. Оснивање и деловање политичких партија заснива се на праву удруживања као једном од основних политичких права и слобода. Када ово говоримо имамо у виду демократске државе какве је и Велика Британија, а остављамо по страни државе у којима политичке партије не долазе на власт путем избора, већ користећи нека друга средства (обично насилна). Наравно, и у демократским режимима не може се искључити постојање партија које у својим политичким програмима (ређе) и деловању (чешће) не презају од употребе оваквих средстава ради остварења својих циљева, али ови режими углавном поседују проверене механизме за елиминисање таквих партија са политичке сцене или њихово одстрањивање на политичку периферију.

Број интереса који се јављају у једном друштву заиста је велики и не могу сви доћи до изражаја, па су политичке партије те које успевају да издвоје одређене интересе од осталих и да их чак, долазећи на власт, представе као интересе целокупне заједнице, због чега је њихова мобилизаторска функција веома значајна, те су оне од разједињавајућих снага постале организаторске снаге које уједињују.⁶ Политичке партије окупљају чланове око одређених интереса, формулишу те интересе и постављају циљеве, а затим на изборима истичу своје кандидате који заступају те интересе и циљеве које треба да пропагирају у јавности како би их као своје прихватило што више бирача, па ако у томе остваре бољи успех од осталих партија и њихових кандидата, могу доћи на власт и покушати да спроведу у дело оно за шта су се претходно декларативно залагале. Ово представља један од основних механизма функционисања демократских режима и зато су политичке партије у њима незамењиве, настојећи да освоје већину гласова грађана и тако освоје власт, јер се демократија и заснива на владавини већине.⁷

1.1. Политичке партије у Великој Британији

Прве политичке партије настале су у Великој Британији тако да се, још за владавине Тјудора, у парламенту срећу различите политичке групе које се називају фракцијама. Бекон указује на њихово постојање и саветује

⁶ Слободан Јовановић, *О држави - основи једне правне теорије*, Београд, 1990, 345.

⁷ „Демократија је систем владавине већине народа, састављеног од једнаких и слободних грађана, прецизније где већина доноси законе.” Ђорђе Тасић, *Савремени политички системи и схваћања о држави*, Београд 1936, 4.

владаре да не стају ни на једну страну у њиховој међусобној борби, јер тиме монарх губи ауторитет и „почиње да бива безмало разбаштињен”.⁸ За владавине Чарлса I образују се група краљевих присталица тзв. кавалера и група присталица парламента тзв. округлоглаваца, док се за владе његовог наследника Чарлса II формирају дворска странка (*Court Party*) и народна странка (*County Party*),⁹ али још увек се не ради о правим политичким партијама, већ о политичким групацијама које се у политичким борбама краља и парламента сврставају на једну или другу страну, међутим те групације, као и групације које се јављају након 1688. године, представљају претече британских партија. Наиме, у том периоду у парламенту делују виговци (*whigs*), који су заговорници снажније улоге парламента и торијевци (*tories*), који се залажу за очување монархових овлашћења, а из њих ће настати политичке партије које ће се смењивати на власти у наредна два века. Виговци су у почетку били ближи хановерској династији и због тога су, у првој половини 18. века, скоро стално били на власти. Виговци се, након изборне реформе из 1832. године, полако претварају у праву политичку партију, па је прво формално централно руководство партије образовано 1861. године,¹⁰ док је још раније, тачније 1859. године, партија названа либералном. Партију у то време предводе два велика лидера Вилијем Гледстоун и лорд Палмерстоун, а иста, углавном, представља нарастајући британски капитализам који не запоставља традиционалне вредности.¹¹ Након њиховог повлачења и појаве Лабуристичке партије, либерали све више губе политички утицај и последњи значајни лидер био је Лојд Џорџ, још у првој половини прошлог века. Поделе у партији, које су почеле још крајем 19. и почетком 20. века, настављене су и у другој половини 20. века. 1988. године формирана је Либерално - демократска партија која је настала удруживањем Либералне партије и Социјалдемократске партије која је настала отцепљивањем дела чланства од Лабуристичке партије. Лидер нове партије Педи Ешдаун (1988-1999) није успео да партију врати у центар политичких збивања, па су тако на изборима за Дом комуна одржаним 2001. године либерали освојили завидан проценат гласова (18,3%), али је то донело само 52 посланичка места. Међутим, бољи наговештаји су усле-

⁸ Френсис Бекон, *Есеји*, Београд 1967, 48.

⁹ Војислав Коштуница, *Институционализована опозиција у политичком систему капитализма*, Београд 1974, 82.

¹⁰ Дан Гјанковић, „Двостраначки систем у Великој Британији”, *Политичка мисао* 2/1965, 11.

¹¹ „...коалиција слабе буржоазије и конзервативних елемената има до 1914. један културно-историјски узор. То је Велика Британија.“ Павле Б. Јовановић, „Уставноправни развитак Србије у светлости европског и регионалног искуства“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2006, 239.

дили после локалних избора одржаних крајем априла 2003. године, када су либерали освојили завидан број гласова и то управо на рачун лабуриста, што је довело и до одређеног пораста броја гласова на парламентарним изборима одржаним 2005. године када је партија освојила 22% гласова и добила 62 места у Дому комуна. Лидер партије од 2007. године је Ник Клег, а на последњим парламентарним изборима 2010. године либерали су освојили 23% гласова и 57 посланичких места у Дому комуна, па су, захваљујући чињеници да ниједна партија није освојила апсолутну већину, први пут после Другог светског рата ушли у владу и то заједно са Конзервативном партијом, а лидер Ник Клег је постао заменик премијера и Лорд Председник Тајног Савета.

Конзервативна партија је настала од торијеваца који су током 18. века углавном били у опозицији, 1710. године су формирали владу, потом су били у још некој од влада, уколико она није била хомогена.¹² У периоду од 1783. до 1830. године сигурно су држали власт, прво под вођством Вилијема Пита млађег, а затим под водством лорда Ливерпула. Након *Reform Act*-а из 1832. године, први пут се јавља термин "конзервативни" и то зато што је тадашњи лидер партије Роберт Пил тежио окупљању противника реформи које су либерали спроводили средином 30-тих година 19. века, па је успео да врати партију на власт и постане премијер после добијених избора 1841. године. У то време долази и до коначног формирања Конзервативне партије као партије која заступа интересе аристократије, цркве и традиције,¹³ а 1870. године образује се прво централно руководство и то на подстицај Бенцамина Дизраелија који је био лидер партије. У првој половини 20. века партија је прошла кроз велику кризу,¹⁴ па је доживела три узастопна изборна пораза, а након Првог светског рата конзервативци су учествовали у коалиционим владама. Конзервативна партија је најчешће била на власти у другој половини 20. века, а посебно се истичу три узастопне изборне победе (1979., 1983. и 1987. године) када је премијер била Маргарет Тачер. Наредни конзервативни премијер био је Џон Мејџор (1990-1997), а ова конзервативна влада се повукла након тешког изборног пораза 1997. године када је дошло и до смене на врху партије, па је она добила најмлађег лидера у својој историји Вилијема Хејга (1997-2001). То није донело велике промене и на парламентарним изборима 2001. године конзервативци су освојили 31,7% гласова и 166 посланичких места у Дому комуна, што је било само једно место више него 1997. године. Такви изборни резултати довели су до Хејгове оставке исте године, када је на чело партије

¹² О. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, London 1962, 284.

¹³ Д. Гјанковић, *ibid.*, 10.

¹⁴ Криза је била последица проблема око реформи царине.

дошао Јан Данкан Смит (2001-2003) који се ту задржао само две године, а наследио га је Мајкл Хауард (2003-2005), али су конзервативци под његовим водством на парламентарним изборима 2005. године освојили само 0,7% гласова више него на претходним изборима, односно 32,4%, што им је донело 198 места у Дому комуна. Међутим, треба рећи да је ова партија стална одредница британског политичког живота и да је, вероватно, била основна снага која је сачувала енглеску традицију и спречила неке исхитрене потезе који су државу могли довести у лошу ситуацију (као што је био случај са тешким стањем у земљи пре доласка на власт Маргарет Тачер), а што бирачи свакако не заборављају, па је на последњим парламентарним изборима одржаним 6. маја 2010. године освојила 36,1% гласова и 306 посланичких места у Дому комуна, што ипак није било довољно за самостално формирање владе, те је формирана коалициона влада са Либерално - демократском партијом, а Дејвид Камерон је постао премијер.

Лабуристичка партија се појавила тек у 20. веку. Она је, у ствари, основана 1900. године као партија за нови век и била је резултат дугогодишњих напора радничке класе, синдиката и социјалиста, па је ова партија „она врста социјалистичке партије која је реформистичка и парламентарна”.¹⁵ Неколико година нова партија се борила како би постала део британског политичког система, с тим да у почетку то и није била партија у правом смислу те речи, какве су већ биле Конзервативна и Либерална, и звала се Лабуристички представнички комитет, а није имала ни чланове - појединце, већ се састојала од припојених организација и синдиката. Први кораци били су усмерени ка сарадњи са либералима у циљу побољшања положаја радника, али су лабуристи почели да освајају све више гласова управо на рачун Либералне партије, која им је била и политички и идеолошки ближа него конзервативна.¹⁶ Прва лабуристичка влада премијера Ремзија Мек Доналда није била дугог века, јер је зависила од подршке либерала, али је јасно показала снагу релативно нове политичке партије. Поново су формирали владу 1929. године, али је то опет била мањинска влада. Прави успех лабуристи су остварили након Другог светског рата када су у потпуности преузели дотадашњу позицију либерала. На изборима 1945. године освојили су чак 353 места у доњем дому, иако је конзервативна влада изнела главни терет рата и то је била последица новог програма Лабуристичке партије.¹⁷ Потом је дошла нова криза која је прекинута избор-

¹⁵ П.Б. Јовановић, *Савремени политички системи 2*, Нови Сад 1992, 39.

¹⁶ Д.Гјанковић, *ibid.*, стр. 13.

¹⁷ Лабуристи су тада за циљ, у свом чувеном манифесту, *Суочимо се са будућношћу*, поставили уништавање пет тзв. злих гиганата: сиромаштво, беду, болест, незнање и незапопсленост.

ном победом 1964. године и владом коју је предводио Харолд Вилсон. 1974. године партија је поново победила, али је каснија влада коју је предводио Џејмс Калаган завршила у кризама и штрајковима и референдумским одбијањем децентрализације државне власти у Шкотској и Велсу и од овог великог неуспеха лабуристи су се опоравили тек 90-тих година. Након доласка на чело партије Тонија Блера (1994-2007) најмлађег лидера у историји партије, објављен је нови манифест под називом "Нови лабуристи – нови живот за Британију" који се фокусирао на пет тема: образовање, криминал, здравство, радна места и економска стабилност. Резултат су биле убедљиве победе на парламентарним изборима 1997. и 2001. године. Треба имати у виду да је успех лабуриста дошао и као последица приближавања крупном капиталу, посебно медијским империјама, што је донело већу популарност, али и незадовољство унутар саме партије, нарочито на њеном левом крилу, које је појачано стварањем тзв. нове левице, коју су инцирали Бил Клинтон и Тони Блер, с обзиром на то да демократе у САД никада нису били партија социјалистичке оријентације (један од њених оснивача Томас Цеферсон чак је био робовласник) и засигурно су ближи либералима него лабуристима. Поделе у партији су појачане избијањем рата у Ираку, па је то резултирало лошијим успехом на локалним изборима 2003. године. Међутим, лабуристи су успели да победе на парламентарним изборима 2005. године, али са доста мање освојених гласова (35,2%). Ова победа, ипак, није донела раст популарности лабуриста, а Блер се повукао са чела партије и владе 2007. године, док нови премијер и лидер лабуриста Гордон Браун није успео да поврати популарност партији, већ је, напротив, светска економска криза допринела даљем паду те популарности, па су лабуристи на последњим парламентарним изборима освојили 29% гласова и 258 посланичких места у Дому комуна и после 13 година проведених на власти прешли су у опозицију.

2. ПИТАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ВЛАДЕ ПРЕД ПОЛИТИЧКИМ ПАРТИЈАМА У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ

Одговорност владе пред политичким партијама изазива различите реакције, посебно имајући у виду негативне ставове према политичким партијама у прошлости, а који су и данас, релативно широко, заступљени. Ипак, због чињенице да су политичке партије неопходне за успешно функционисање демократских политичких система, даје им се значајна улога, па и могућности да влада буде политички одговорна пред њима, али се поставља питање како влада, као орган државне власти, може да буде одго-

ворна пред политичким партијама које устави већине земаља уопште и не помињу и које, правно гледано, нису носиоци било какве државне власти. Одговор на ово питање не може се дати након што се проучи само правна регулатива, него се, првенствено, мора поћи од природе друштвених и политичких односа у једној држави и тада се види да су политичке партије те које учествовањем на изборима добијају гласове бирача (грађана), чиме они преносе део својих политичких права на партије, које их, затим, представљају у законодавној и извршној власти. Можда партије нису те које су формално гледано власт, али оне се фактички налазе на власти, јер њихови чланови заузимају кључне државне функције. Ти чланови су свесни чињенице да су на функцију дошли, пре свега, захваљујући партији и зато се ретко одлучују да јој окрену леђа, јер тиме, највероватније, губе и функцију на којој се налазе. Партија ће обично преко својих других чланова који се налазе у извршној или законодавној власти (углавном у овој другој), пронаћи начин да се "освети" непослушном члану, који је, у овом случају, и државни функционер. На тај начин, носилац државне власти долази у ситуацију да фактички одговара пред политичком партијом и да се та одговорност најчешће остварује у парламенту помоћу средстава која стоје овом телу на располагању, а санкционише се смењивањем, односно разрешењем државног функционера или његовом оставком. Тиме се један неинституционализован облик политичке одговорности претвара у институционализоване облике те одговорности.¹⁸

У парламентарним системима, какав је и британски, влада мора уживати поверење парламента, односно већине у њему, уколико жели да опстане на власти. Међутим, парламент се не може посматрати апстрактно, нити се на његове чланове може гледати само као на чланове законодавног тела, јер су они истовремено и чланови партије која је успела да освоји довољан број гласова бирача за улазак у парламент.¹⁹ Могуће је да у парламент уђу и независни кандидати, тј. кандидати иза чије кандидатуре не стоји ниједна политичка партија, али је то у савременим демократијама релативно мали број посланика. Да би се боље разумела одговорност владе пред политичким партијама у Великој Британији, потребно је прво утврдити какав партијски систем постоји у њој и како он утиче на остваривање ове одговорности.

¹⁸ Зоран Лончар, *Одговорности министара – са посебним освртом на југословенско право*, Нови Сад 2000, 94.

¹⁹ „Све ово указује да је однос народног посланика и политичке странке трајан и битан, а да је однос бирача и народног посланика само тренутан, чак посредан (преко страначке олигархије), започет и завршен чином гласања.“ Слободан Орловић, „Природа и припадност посланичког мандата у уставном систему Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2009, 238.

У правној литератури и теорији се кроз читав прошли век сматрало да двопартијски систем постоји у Великој Британији као и у САД, те да исти обезбеђује политичку стабилност,²⁰ а да је овај систем последица већинског изборног система са гласањем у само једном кругу, где посланик постаје кандидат који освоји релативну већину гласова. На овај начин се даје предност двома најјачим партијама које освајају највише гласова и зато имају највећи број места у парламенту, што, наравно, не онемогућава слободно деловање и других партија које, такође, учествују на изборима, али оне имају релативно мали број посланика у односу на подршку коју имају у бирачком телу (као што је то дуго времена био случај са либералима у Великој Британији) или уопште не успевају да уђу у парламент, чиме су осуђене на маргинално политичко деловање. Овакав партијски систем обезбеђује да између две владајуће партије не постоје велике разлике у погледу главних политичких питања и због тога нема великих политичких сукоба који би се, евентуално, пренели и на бираче, а што би све могло довести до тежих последица по саму државу и њене грађане. Изборе не одлучују ватрене партијске присталице, већ умерени бирачи који одлуку доносе пред саме изборе и то вођени првенствено разумом, а не емоцијама.²¹ Овакав систем је одувек омогућавао ефикасну контролу рада извршне и управне власти, јер чињеница постојања друге велике партије са милионима присталица обезбеђује једну такву контролу.²² Политичка одговорност владе се остварује пред две највеће партије које имају највише посланика у парламенту, али је тежиште на одговорности пред највећом партијом која образује владу. Опозиција може да утиче на рад владе, да јој поставља посланичка питања, да тражи њену оставку, па и да поднесе предлог за изгласавање неповерења влади, али не поседује довољно политичке снаге, односно посланика, да јој и изгласе неповерење. Због тога су у Великој Британији за владу одувек били кључни њени односи са сопственом партијом, међутим ово се односи на хомогене кабинете, док су коалициони

²⁰ „Двопартијски систем игнорише сукобе од другоразредног значаја и приморава сваку опозицију да се изјасни у оквирима једног основног антагонизма.” М. Диверже, *Увод у џолиџику*, Београд 1966, 65.

²¹ „Ко ће да одлучи о победи конзервативне или лабуристичке партије на изборима? То неће бити њихови фанатични следбеници који ће, сасвим природно, гласати за њих ма шта оне радиле, пошто не могу свој глас дати партији која би била више 'удесно' или 'улево', већ онај милион или два милиона умерених Енглеца, који се по свом политичком убеђењу налазе у центру и који гласају час за конзервативце час лабуристе. Да би освојиле њихове гласове Конзервативна партија ће бити приморана да ублажи свој конзерватизам, а Лабуристичка свој социјализам. И једна и друга ће морати да узму миран тон и државни који улива поверење. И једна и друга ће морати да воде политику јасно оријентисану према центру, дакле дубоко сличну.” *Ibid.*, 66.

²² Сидни Ло, *Енглески парламентаризам*, Београд, 1929, 132.

постојали само у једном кратком периоду између два светска рата, као и у моменту писања овог рада. Када су у питању хомогени кабинети, Влада је састављена од најзначајнијих партијских личности, а премијер је истовремено и лидер партије²³ што омогућава контролу парламентарне већине, јер влада, преко партије из које потиче, држи на окупу посланике и спречава њихове евентуалне "испаде" у чему веома важну улогу имају тзв. бичеви (*whips*) који контролишу рад посланика, обезбеђујући да они гласају у складу са партијским ставовима. Међутим, увек постоји реална опасност да се посланици из "задњих редова" тзв. бек- бенчери побуне и јавно изјаве да се не слажу са владином политиком, што може представљати одличну прилику за опозицију да затражи да се утврди политичка одговорност владе, а све то може довести до нових подела у владајућој партији које неминовно воде слабењу владе и лакшем остваривању њене одговорности. Такав след догађаја може бити додатно закомпликован ако "непослушни" посланици успеју да на своју страну придобију већину партијског чланства и на тај начин довести до промена у врху саме партије, па чланови кабинета могу остати без важнијих функција у партији или, чак, избачени из ње. Влада је тада приморана да поднесе оставку, али партија која ју је довела на власт има могућност да се под новим руководством консолидује и задржи већину у парламенту. Тада монарх даје мандат за састав владе новом партијском лидеру и избегава се препуштање власти опозицији или расписивање нових избора. На тај начин остварена је фактичка политичка одговорност владе пред партијом, а не пред парламентом. Насупрот томе, ако се влада супротстави ставу партије и не поднесе оставку, онда ће одговорност владе бити формално остварена и пред парламентом. У случају да су поделе у владајућој партији такве природе да ниједна од фракција нема већину у парламенту, а опозиција нема довољно посланика који би јој обезбедили већину за формирање владе, монарх ће бити приморан да распише изборе.

Овакав развој догађаја у Великој Британији је могућ, али се у пракси ретко дешава. Кабинет, у већини случајева, успева да задржи руководећу улогу у владајућој партији. Интересантно је да се дешавало да ако је и изгуби, успева да остане на власти, јер му подршку даје опозиција. Такав случај је био са кабинетом Лојда Џорџа који је остао на власти и након Првог светског рата захваљујући гласовима конзервативаца, а не до тада владајућих либерала, као и са другим кабинетом Ремзија Мек Доналда, који је добио подршку и од либерала и од конзервативаца, само не од лабуриста који су га довели на власт. У овим случајевима се радило о изузетцима, јер

²³ Често се говори о томе да у енглеској влади седе политичари који у већини и нису стручни за ресор којим руководе па се каже да је то „влада аматера”. *Ibid.*, 214-225.

је у том периоду у Великој Британији практично постојао тропартијски, а не двопартијски систем, али је занимљиво да су у оба случаја и Либерална и Лабуристичка партија на следећим изборима претрпеле поразе, док су конзервативци, који су у оба случаја подржали премијера из супротних тачака, ојачали свој положај. Ово указује на велики значај одговорности владе пред политичком партијом, јер да се влада приклонила ставу своје партије, вероватно би прошла боље на следећим изборима. Поменућемо још и ситуацију са лабуристичком владом Тонија Блера у вези учешћа у рату у Ираку. Наиме, рат у Ираку је довео до подела у Лабуристичкој партији, па чак и до оставки неколико функционера. Међутим, подршка Блеровом кабинету у парламенту је стигла из редова опозиције, тј. конзервативаца, али су проблеми око рата у Ираку наставили да буду присутни како у парламенту, тако и у јавном мњењу. Тиме се историја поновила у парламенту, а затим и на парламентарним изборима 2010. године на којима су лабуристи поражени. Приметно је да је политичка одговорност владе пред партијама доста израженија када су лабуристи на власти, јер је чланство ове партије специфично због колективних чланова (синдиката) и улоге коју они имају, па су поделе чешће него код конзервативаца. Најбољи пример за то су лабуристичке владе из 70-тих година прошлог века чији су крах изазвале, пре свега, поделе у партији. Из овога не треба извући закључак да су конзервативци имуни на тако нешто, али је то код њих изражено у доста мањој мери (друга Мејдорове влада је и поред тадашњих подела у Конзервативној партији успела да испуни цео мандат).

Двопартијски системи су, ипак, стабилни системи и већина влада је имала јак ослонац у својој партији и сигурну већину у парламенту. Наравно, ако је влада била успешна у свом раду њена одговорност пред партијом и није била на дневном реду, а и влада све чини да до тога не дође. Тако ће свака бек - бенчерска критика бити предвиђена од стране министара на основу гледишта која су претходно изнета у парламентарним одборима. Законски предлози или административне мере често се мењају и на основу онога што министри чују у приватним разговорима пре него што иступе у јавности, и, коначно, неће се сувише притискати непослушни посланици, јер искуство показује да они онда неће оклевати да изразе своје неслагање и на седници парламента.²⁴ Таквим потезима влада превентивно делује на могућност остваривања своје одговорности пред сопственом партијом, док ће о одговорности пред партијом која представља опозицију бити више речи нешто касније. Међутим, оно што се поставља као питање у савременом политичком животу Велике Британије је да ли двопартијски систем и даље постоји или је у питању тропартијски, односно вишепартиј-

²⁴ Н. Victor Wiseman, *Parliament and the Executive*, London 1966, 168.

ски систем, посебно имајући у виду резултате последњих избора за европски парламент одржаних 2014. године. Наиме, након последњих парламентарних избора који су донели значајан број посланичких места за све три „традиционалне“ партије и што је после дуго времена довело до стварања коалиционе владе, на политичком небу Велике Британије појавила се нова политичка организација која претендује не само на улазак у парламент, већ и на улазак у владу. У питању је Странка независности Уједињеног Краљевства, такозвани индепендисти који су на локалним изборима 2012. године освојили укупно седам одборничких места, да би тај број на локалним изборима 2014. године порастао на 108, а на изборима за европски парламент одржаним у мају 2014. године освојили су чак 27,5% гласова, односно 24 места у европском парламенту и то је први пут након 100 година да конзервативци или лабуристи нису освојили највећи број гласова на неким од избора. Овакви резултати су огроман успех индепендиста и њиховог лидера Најдела Фаража који су користећи харизму свог лидера и растуће незадовољство гласача како чланством у ЕУ, тако и коалиционом владом, успели да иза себе оставе лабуристе и конзервативце, док су либерали доживели катастрофалан пораз изгубивши чак 11 од ранијих 12 посланичких места. Међутим, треба имати у виду да се ради о изборима за Европски парламент који, по правилу, бележе малу излазност и на којима управо основне политичке поставке деловања индепендиста (напуштање европске уније и смањивање броја имиграната) долазе највише до изражаја, док ће се прави однос политичких снага видети на парламентарним изборима на којима ће бирачи дати оцену рада коалиционе владе, односно партија које у њој учествују, затим оцену рада лабуристичке опозиције и коначно, изјасниће се о томе да ли ће индепендисти бити нова политичка партија која ће моћи да рачуна на значајан број посланичких места у доњем дому. Парламентарни избори који би, у редовном стању ствари, требало да се одрже 2015. године, можда ће више него иједни након Другог светског рата показати да ли Велика Британија, без обзира на изборни систем који постоји, полако клизи у вишепартиски систем. Наиме, када је формирана садашња конзервативно-либерална влада, одмах су се поставила два питања: да ли ће та влада уопште моћи да функционише и ко ће од њених чинилаца више профитирати од учешћа у влади? И док је одговор на прво питање јасан с обзиром на то да наведена влада функционише пуне четири године, дотле је одговор на друго питање и даље непознаница, посебно имајући у виду претходно наведене резултате избора за европски парламент који указују на то да обе владајуће странке бележе пад популарности, пре свега либерали као мањи партнер у влади. Због свега наведеног, резултати предстојећих парламентарних избора одређиће да ли ће се

Велика Британија вратити на проверени двопартијски систем који јој је, у већини случајева, доносио политичку стабилност, или ће у доњем дому бити заступљено три или можда четири политичке партије са већим бројем посланика од којих ниједна неће имати самосталну већину за образовање владе. Управо ће одговор на ово питање бити показатељ да ли се политичка одговорност владе остварује пред једном владајућом партијом или пред две, можда чак и три владајуће партије, чиме би се Велика Британија приближила вишепартијском систему где је политичка одговорност владе доста израженија и где влада, поред своје одговорности пред опозицијом и најјачом политичком партијом, може доћи у ситуацију да је најодговорнија пред слабијим коалиционим партијама од чије воље зависи опстанак владе.

Коначно, поставља се питање да ли је влада у Великој Британији политички одговорна и пред опозицијом у смислу опозиционих политичких партија, а не само пред опозицијом као делом парламента. Ове две одговорности су уско повезане, али се могу и раздвојити. Наиме, неспорно је да је влада одговорна пред парламентом као целином, па, тако и пред опозицијом као његовим саставним делом. Међутим, питање да ли је влада одговорна и пред партијама које нису заступљене у парламенту, је доста сложеније. Као што је већ речено, влада је одговорна пред владајућом партијом (партијама), јер од њихове воље зависи њен опстанак на власти, па ако посматрамо владину одговорност само на тај начин, онда не постоји њена одговорност пред опозиционим партијама, посебно не пред оним које нису заступљене у парламенту, али ово представља сувише узак и поједностављен поглед на природу, не само ових односа, него и политичких односа уопште. Наиме, свака демократска влада мора да рачуна на то да њена власт није вечна и да она може да сиђе са власти већ након првих наредних избора, а када се то деси, нову владу ће формирати дојучерашње опозиционе партије, па ако је влада у потпуности игнорисала њихове погледе и ставове, не покушавајући ни да чује њихово образложење, постоји реална могућност да ће се тако понашати и нова влада. Због тога влада настоји да саслуша опозицију, пре свега ону парламентарну, али да нађе времена и за ванпарламентарне политичке партије. Тако ради једна одговорна влада која се не либи од тога да буде политички одговорна и пред опозицијом чиме, у ствари, ради у своју корист, јер отупљује оштрицу опозиционих напада и оставља позитиван утисак у јавном мњењу.²⁵ Тада опозиција више

²⁵ „У складу је са духом наше парламентарне демократије да влада буде спремна да саслуша и размотри аргументе опозиције, јер по нашем схватању влада већине не значи да већина треба да поступа арбитрерно. Смешно је и нетолерантно да влада без претходног разматрања, претпостави да је сваки амандман опозиције или њено мишљење о политици погрешно и да га стога треба одбацити. Опозиције могу бити у праву и владе могу да по-

не може да истакне као разлог за атак на владу њено потпуно игнорисање опозиционих политичких партија, односно бирача које те партије представљају, а с друге стране, у јавности се формира слика о одговорној влади која настоји да буде влада свих грађана, а не само својих гласача.

"Званична" опозиција²⁶ је доказ британске генијалности за успешно функционисање политичке машинерије и она произлази из двопартијског система, али у својој развијеној форми представља срећан спој парламентарног духа толеранције са демократском тенденцијом ка величању партијске организације и додатно је поспешена још једним енглеским изумом – владом у сенци (*Shadow Cabinet*). У питању је "кабинет" који образује мањинска, дакле опозициона партија и на чијем челу је лидер опозиције, а састављен је од најистакнутијих чланова опозиционе партије. Овај кабинет има исте ресоре као и званични кабинет што доприноси ефикаснијој контроли рада владе, јер су "министри из сенке" боље упознати са радом појединих владиних ресора и зато је њихова критика у парламенту доста садржајнија. С друге стране, опозиција се на овај начин спрема и за преузимање власти.

Дужност опозиције више није само да се противи сваком владином предлогу, него и да делује конструктивно што утиче и на владу да се понаша одговорније, јер тада у опозицији више нема само противника, већ и партнера. Конкретно, у Великој Британији је у периоду између 1945. и 1983. године 79% владиних законских предлога усвојено у парламенту без приговора опозиције, а разлике између две водеће британске партије су доста веће у погледу општих принципа, док су у питањима практичне политике те разлике релативно мале.²⁷ У ствари, за успешно функционисање система влада и опозиција треба да раде споразумно. Мањина пристаје на то да већина треба да влада, а већина пристаје на то да мањина треба да критикује владу. Парламентарни режим би се распао када не би постојала обострана суздржаност, па чак и када влада поседује довољну већину, њена дужност је да избегне контраверзне законске предлоге и да не води политику за коју није добила мандат од народа, осим ако су околности postale такве да је неопходно брзо деловање у јавном интересу. Када већ опозиција нема никаквог моралног разлога за опструкцију, онда и влада мора поштовати начела парламентарне демократије.²⁸ Треба приметити и да се

греше. Зато министри треба да непристрасно размотре аргументе обе стране Дома. Такође је дужност опозиције да, непристрасно размотри владине аргументе." Lord Morrison of Lambeth, *Government and Parliament*, London 1954, 95.

²⁶ Званична опозиција је 1992. године добила из државног буџета више од милион фунти. Ендрју Адонис, *Парламент данас*, Подгорица 1996, 28.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Lord Morrison of Lambeth, *ibid.*, 98.

опструкција од стране опозиције као средство парламентарне борбе све мање користи у британском парламентарном животу, што је првенствено последица чињенице да влада доминира законодавним процесом.²⁹

Политичка одговорност владе пред опозиционим политичким партијама у Великој Британији постоји и иста доприноси бољој контроли извршне власти, као и успешнијем функционисању парламентарне владе. Влади је у интересу да не улази у неки већи сукоб са опозицијом који може довести до нестабилности која, сигурно, није у интересу владе, јер она, ионако, већ држи власт. Због тога се влада консултује са опозицијом и настоји да саслуша њене ставове, а може да јој допусти и одређени (истина ограничени) увид у рад владе. Тиме и опозиција постаје једно од ефикаснијих средстава за обезбеђење одговорности носилаца власти и одлучивања.

²⁹ Више о томе: Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2006, 143-144.

*Darko Tadić, LL.M., President of the
Higher Court in Novi Sad*

Government of the United Kingdom, Political Parties and Development of their Relationship

Abstract: *The issue of relations between government and political parties, and, as part of that, the question if there is a political government responsibility before the political parties, is of particular interest in contemporary political systems, due to the fact that such liability is undoubtedly there, but generally, it's not regulated by the legislation, so this work tries to explain this form of government responsibility on the example of the oldest parliamentary democracy in the UK.*

Key words: *political parties, United Kingdom, the responsibility of the government, two-party and multi-party system*