

*Savo Manojlović, master\**

## KAKO PRIMORATI POLITIČKE STRANKE NA OTUĐENJE UDELA ILI AKCIJA U PRAVNIM LICIMA?

– Jedan primer kreiranja pravne norme: kako imperfektnu pravnu normu učiniti perfektnom? –

*U praksi se nakon primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti od 2011. godine postavilo pitanje primene odredbe kojom je zabranjeno vlasništvo političkih subjekata nad lukrativnim pravnim licima. Političke stranke koje su pre stupanja na snagu bile vlasnici (udela) u pravnim licima u praksi su odbili su da se odreknu vlasništva. Stoga se kao zadatak pred Radnu grupu za izradu izmena i dopuna navedenog zakona postavilo pitanje na koji način primorati političke stranke da se odreknu postojećih udela. U radu se analiziraju moguće opcije postojećih rešenja koje pored svoje efikasnosti moraju da budu kompatibilna sa ustavnim pravom na imovinu. Autor članka, kao sekretar Radne grupe, tvorac je odredbe koja se nalazi u nacrtu amandmana te u navedenom članku iznosi dileme, izazove i obrazlaže postojeće rešenje. Takođe u zaključnim razmatranjima iznosi stav o poštovanju imperfektnih normi u Srbiji.*

**Ključne reči:** *Kreiranje prava. – Finansiranje političkih aktivnosti. – Političke stranke. – Finansiranje političkih stranaka. – Stečena prava.*

---

\* Autor je mlađi savetnik u Ustavnom sudu Republike Srbije i sekretar Radne grupe Ministarstva finansija za izradu Nacrta izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, [savomanjlovic@yahoo.com](mailto:savomanjlovic@yahoo.com).

„Sve su drine ovog sveta krive;  
nikad se one neće moći sve ni potpuno ispraviti;  
nikad ne smemo prestati da ih ispravljamo.“  
(Ivo Andrić)

## 1. UVOD

Predmet ovog rada je analiza kreiranja jedne pravne norme iz zakonotvoračke prakse. Odredbom člana 12 stav 4 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti od 2011. godine (dalje: Zakon), propisano je:

*Zabranjeno je da političke stranke stiču udeo ili akcije u pravnom licu.*

U skladu sa Akcionim planom Vlade Republike Srbije za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu od 2013. do 2018. godine,<sup>1</sup> 2013. godine je formirana Radna grupa Ministarstva finansija koja je trebala da izradi Nacrt izmena i dopuna navedenog zakona koje su se ticale uloge Državne revizorske institucije. Radna grupa se odlučila da pored ovog osnovnog zadatka u svoj nacrt ugradi i rešenja kojima bi se normativno odgovorilo na probleme nastale u dosadašnjoj primeni Zakona. Predstavnici Agencije za borbu protiv korupcije (dalje: Agencija) u Radnoj grupi, kao centralnog kontrolora finansiranja političkih aktivnosti, pored ostalog, izneli su i probleme u primeni navedenog člana 12 stav 4 Zakona.

Političke stranke odbile su da se odreknu udela ili akcija koje su stekle pre stupanja na snagu Zakona. Javio se problem prelaska na novi zakonski režim koji je podrazumevao povlačenje političkih stranaka iz vlasničkih struktura lukrativnih pravnih lica. Zakon nije poznao mehanizme koji bi se koristili u primeni ovog problema. Ovaj problem je stoga primer, uslovno rečeno, *imperfektne pravne norme*, norme koja ne sadrži sankciju, niti mehanizam za sprovođenje. Sama norma zabranjuje sticanje udela i akcija u pravnom licu i ona je u tom svom osnovnom segentu pravno perfektna, savršena, u smislu sopstvene primenljivosti. Naime, bilo kakav pravni posao kojim bi političke stranke stekle udeo ili akcije u navedenom pravnom preduzeću bio bi pravno ništav, jer je

---

1 Dostupno na: [http://www.acas.rs/images/stories/Akcionni\\_plan\\_za\\_sprovođenje\\_Strategije.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Akcionni_plan_za_sprovođenje_Strategije.pdf), 1.12.2014.

suprotan prinudnim propisima.<sup>2</sup> Međutim, problem se javio u prelasku na novi pravni režim, jer političke stranke koje su udeo ili akcije stekle pre Zakona odbile su da otuđe navedenu imovinu, pa o imperfektnosti navedene odredbe možemo da govorimo, dakle, samo u tom delu. Time se, pored ostalog, novije političke stranke, odnosno one koje nisu stekle vlasništvo nad udelima i akcijama pre novog Zakona, dovode u neravnopravan položaj u odnosu na one koje već poseduju vlasništva nad pravnim licima.

Cilj navedenog rada je analiza slučaja koji se javio pred autorima nacрта izmena koja bi trebali da u ovom delu imperfektu pravnu normu učine „pravno savršenom“, odnosno omogućće njeno efektivno sprovođenje u navedenoj situaciji.

## 2. RAZLOZI NASTANKA ZABRANE STICANJA POLITIČKIM STRANKAMA UDELA I AKCIJA U PRAVNIM LICIMA

Osnovna intencija zabrane političkim stranka da stiču udeo i akcije u pravnim licima ogleda se u antikoruptivnoj meri sprečavanja da stranke kroz vlasništvo u lukrativnim pravnim licima zapravo fiktivnim poslovima isisavaju novac iz javnog sektora, odnosno da poslujući sa privatnim licima preko kompanija u svom vlasništvu zapravo trguju svojim javnim uticajem. Naime stranke mogu koristeći javni položaj svojih članova ili lica na koje imaju uticaj sklapati poslove između lukrativnih pravnih lica koja se nalaze u njihovom vlasništvu i javnih institucija ili preduzeća čime zapravo isisavaju novac građana za finansiranje stranačkih aktivnosti. Takođe, zamisliva je situacija da određena privatna lica sklapaju poslove mimo realne ekonomske osnove, već zapravo dogovarajući određenu protivuslugu sa političkim stranaka.

Imajući u vidu da je intencija zakonopisaca bila povlačenje stranaka iz lukrativnih pravnih lica, pravilnije je bilo koristiti termin privredna društva, imajući u vidu da je čl. 2 Zakona o privrednim

2 „Ugovor koji je protivan prinudnim propisima, javnom poretku ili dobrim običajima ništav je ako cilj povređenog pravila ne upućuje na neku drugu sankciju ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo.“ Čl. 103 st. 1 Zakon o obligacionim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i *Službeni list SRJ*, br. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 i 44/99.

društvima<sup>3</sup> predviđeno da je privredno društvo „pravno lice koje obavlja delatnost u cilju sticanja dobiti“.

Naravno, ovim zakonom se ne mogu predupređiti suptilniji vidovi izigravanja ove odredbe. Tako je zamisliva situacija prema kojoj članovi ili visoki funkcioneri političkih stranaka, kao i treća lica (fiktivni vlasnici), zapravo predstavljaju masku iza koje se skriva nelegalno finansiranje stranačke mašinerije. Tako se iz Izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije o pritiscima i kontroli medija u Srbiji broj 07-00-6614/2011-01 od 19. septembar 2011. godine<sup>4</sup> može zaključiti da sve političke stranke imaju „svoje“ marketinške firme u vlasništvima privatnih lica koje dobijaju poslove sa ministarstvima, lokalnim samoupravama, javnim preduzećima... i na taj način zapravo isisavaju pare iz javnog sektora.<sup>5</sup> Takođe, iz istraživanja koje smo koautorski izvršili

---

3 Službeni glasnik RS, br. 36/11, 99/11 i 83/14.

4 Dostupno na: [www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/mediji/izvestaj%20o%20medijima,%20preciscena%20verzija.pdf](http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/mediji/izvestaj%20o%20medijima,%20preciscena%20verzija.pdf), 1.12.2014.

5 Iz analiziranih ugovora jasno se može videti stranačka raspoređenost agencija, pa tako, na primer, institucijama koje vode stranački aktivisti G17 plus, kao što su JVP Srbijavode ili Nacionalna agencija za regionalni razvoj, Republički zavod za sport, Republički zavod za zdravstveno osiguranje ili Kragujevačka gimnazija, usluge pruža agencija A medija. To ne treba da čudi, jer tu agenciju predvodi direktor Tomislav Damnjanović, svojevremeno predsednik Izvršnog odbora G17 plus i kreator njenih kampanja. Damnjanović je inače i brat supruge Mladana Dinkića, Tatjane. Najveći vlasnički udeo u toj firmi ima Asocijacija nezavisnih elektronskih medija ANEM (40 odsto), pa Mitko Jakovleski (10 odsto), a zatim po pet odsto imaju Veran Matić (glavni urednik RTV B92), Sibina Golubović, Tomislav Damnjanović, Tatjana Boškić i dr.

Aktivnu saradnju Ministarstvo zdravlja je, dok je na njenom čelu bio Tomica Milosavljević, imalo i sa agencijom Cross Communications, Svetlane Blagojević, koja je radila kampanje „Srbija protiv raka“. Kako bi promovisalo borbu protiv raka, Ministarstvo je 2009. godine platilo produkciju serije „Selo gori baba se češlja“ (8,35 miliona dinara) preko konzorcijuma Contrast studios i Media House. Agencija Blagojevićeve je, takođe, radila kampanju „Klikni bezbedno“, vrednosti od 2,5 miliona dinara, za Ministarstvo telekomunikacija, na čijem je čelu takođe bio kadar G17 plus.

Agencije Meken Erikson grupe i Stoa pružaju usluge institucijama na čijem čelu su kadrovi DS, kao što su Telekom Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo trgovine i usluga ili Ministarstvo spoljnih poslova. Agencija Stoa već više godina radi za Skupštinu grada Beograda, kao i Skupštinu grada Novog Sada, koju tradicionalno vodi DS.

Agencija „Profajler tim“ Gorana Veselinovića, u kojoj je prema informacijama SRS-a zaposlen Aleksandar Vučić, zamenik predsednika SNS-a, radila je to-

može se primetiti deo tih sredstava daju u vidu donacija političkim strankama bliska lica koji kao vlasnici marketinških agencija, agencija za obezbeđenje i sl. ostvaruju profit u poslovanju sa javnim sektorom.<sup>6</sup> No, reč je svakako o vidovima kršenja drugih zakona koji čekaju na sankcionisanje u praksi i krivičnu odgovornost njihovih aktera.

Zabrana sticanja udela ili akcija političkim strankama nesumnjivo spada u ograničavanje prava na imovinu, koje se, prema slovu Ustava, može vršiti samo u slučaju postojanja javnom interesu. Ne ulazeći u dublja razmatranja uloge političkih stranaka, možemo konstatovati da su političke stranke specifičan vid udruživanja. Reč je o političkom udruživanju koje kao osnovnu ulogu ima kanalisanje narodne volje i njenog posrednog vršenja. Prema slovu Ustava (član 2 stav 1) „suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika“ (kurzivom S.M.). Ustavom se „političkim strankama jemči i priznaje uloga u demokratskom oblikovanju političke volje građana“ (član 5 stav 1 Ustav). Takođe, u vidu treba imati da Zakon, pored finansiranja iz

---

kom 2009. godine PR usluge Ministarstvu rudarstva i energetike za mesečni iznos od 300 hiljada dinara, a od kako je SNS preuzela vlast u Zemunu i Voždovcu, svakog meseca ova agencija od tih opština inkasira između 300 i 400 hiljada dinara. Interesantno je da Profajler tim nema drugih klijenata među državnim institucijama, već samo tamo gde SNS ima vlast.

Pre pada sa vlasti, DSS i Nova Srbija su takođe imale svoje omiljene agencije i to se najbolje vidi na primeru agencije „Arts end Crafts“, Miljana Šćekića, koja je radila više poslova za Ministarstvo za Kosovo tokom 2008. godine, ukupne vrednosti 7,87 miliona dinara. Agencija je štampala stone kalendare, lepila plakate, postavljala bilborde i producirala TV programe, a sve u okviru kampanje „Kosovo je Srbija“. Kreirali su bilborde na kojima su dominirale slike svetskih državnika sa njihovim izjavama o očuvanju zemlje i demokratije. Agencija je te godine ostvarila prihod od preko 20 miliona dinara, ali zato sledeće godine tek 1,32 miliona, zbog čega se može zaključiti da je opstajala zahvaljujući poslovima sa političkom podrškom, pre svega stranaka DSS–NS. Šćekić je bio savetnik Maje Gojković u vreme kada je ona bila na funkciji gradonačelnice Novog Sada, a njegova agencija je radila kampanju Velimiru Iliću, predsedničkom kandidatu Nove Srbije na izborima 2008. godine. Kampanja „Kosovo je Srbija“ je za različite tipove usluga obuhvatila još niz angažovanih agencija (Grifon media, Masel grupa, Mediana adria), ali i dva povezana preduzeća za proizvodnju dokumentarnih filmova o Kosovu – Ronin pro i Sans Oil, koja je danas u likvidaciji.“ *Ibid.* str. 26–17.

6 V. Bajovic, S. Manojlovic, *Corruption and financing of Political parties – Case of Serbia*, 2013, <http://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/wp021.pdf>, 1.12.2014, 10–11.

privatnih izvora, predviđa i značajna izdvajanja političkim strankama iz budžeta za njihov redovan rad i finansiranje izborne kampanje.<sup>7</sup> Ako tome dodamo da je javni interes ovog ograničenja u njegovom obrazloženom antikoruptivnom karakteru, smatramo ispravnim tezu o ustavnosti (i opravdanosti) navedene zabrane.

### 3. SPROVOĐENJE ZABRANE I PRINCIP STEČENIH PRAVA

Bitno pitanje, koje se uvek poteže kada određene grupe prilikom prelaska na novi pravni režim moraju da se odreknu subjektivnih prava, jeste, pravno maglovit, princip *stečenih prava*. Ovaj argument se često ističe u inicijativama kojima se traži ocena ustavnosti pred Ustavnim sudom, no još uvek nismo videli razradu ovog pravnog principa. Zapravo, ko god mora da se odrekne nekog prava koje je uživao po pravnom režimu koji trpi promene ističe povredu ovog principa. Tako se i u *Pravnom leksikonu* primećuje da je „očigledno da se ne mogu sva prava koja proizlaze iz opštih pravnih normi smatrati stečenim za večita vremena, jer bi to praktično značilo da se pravo ne bi ni moglo menjati“ i konstatuje da je „određivanje tih prava nepouzdanost“.<sup>8</sup> Definicija ovih prava kao subjektivnih prava „koja široko javno mnjenje smatra da su dovoljno stabilna i toliko značajna da ih ne treba menjati“ zapravo predstavlja puku deskripciju, razvodnjenu konstatacijom „da čak i kad se u pogledu nekog prava svi slažu da je ono subjektivno pravo, opet je teško da se država potpuno odrekne svog prava da takvo stečeno pravo ukine ili ograniči“. Bez daljih eksplikacija iznećemo da, po našem sudu, *stečena prava, koja se ne mogu menjati, predstavljaju*

7 „Sredstva iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje redovnog rada političkih subjekata čiji su kandidati izabrani za narodne poslanike, poslanike, odnosno odbornike određuje se na nivou od 0,105% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave“ (čl. 16 Zakona). „Sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje obezbeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, u iznosu od 0,07% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi. U slučaju održavanja vanrednih izbora, nadležni organi su dužni da obezbede sredstva predviđena u stavu 1 ovog člana (čl. 20 Zakona).

8 B. Blagojević et al., *Pravni leksikon*, Beograd 1970, 1102.

ona subjektivna prava koja su u pravno vrednesnom smislu toliko nesporna da se njihov jednom dostignuti nivo nikako ne može smanjivati. Takođe, sam koncept stečenih prava se u Ustavu nigde ne garantuje tako apsolutno, mada je zamislivo da se u određenim situacijama ovo pravo izveze od drugih ustavnih niti (pravičnosti, imovinska prava, pravna sigurnost...). Ustavnom odredbom (čl. 58 st. 1) se jemči mirno uživanje stečenih prava, ali se narednim stavom dozvoljava oduzimanje ili ograničavanje u javnom interesu, pa je donekle jasno da se termin ne koristi u svom apsolutnom značenju kao princip. Njegove premise ima i ustavna norma da se „nivo dostignutih prava ne može smanjivati“. No, *summa summarum*, ne ulazeći dalje u ovo izuzetno izazovno pitanje, čak i ako ne znamo tačno odrediti šta jesu i šta bi spadalo u stečena prava, sigurni smo da pravo političkih stranaka na posedovanje udela i akcija u lukrativnim preduzećima se ne mogu podvesti pod princip stečenih prava. Pre svega imajući u vidu iste razloge koji su navedeni zašto je u javnom interesu zabraniti ovaj vid vlasništva.

#### 4. O IMPERFEKTNOSTI ZABRANE STICANJA POLITIČKIM STRANKAMA UDELA I AKCIJA U PRAVNIM LICIMA

Iako pitanje imperfektnih pravnih normi traži znatno opširnija i produbljenija i opširnija razmatranja koja prevazilaze opsege ovog rada, iznećemo par zapažanja.

Nameće se pitanje treba li uopšte poštovati imperfektne pravne norme? Da li one zapravo predstavljaju samo praznu, kitnjastu želju normotvorca? Nisu li one samo legislativni nakit čije poštovanje predstavlja samo moralnu obavezu lica na koje se odnosi?

Na umu valja imati da je čitava struktura brojnih ustavnih instituta izgrađena kroz poštovanje imperfektnih pravnih normi. Štaviše, u brojnim ustavnim sistemima pojedine norme nije iznedrio nikakav pravotvorac oličen u parlamentu koji donosi određenu ustavnu ili zakonsku normu, već su oni porođeni iz običaja, dakle kontinuiranim i doslednim pridržavanjem aktera na koje su se odnosili i kojima nikakva pravna sankcija poput Damoklovog mača nije visila nad glavom. Primera radi u SAD je dovoljno bilo odbijanje prvog predsednika Džordža Vašingtona da se kandiduje treći put za predsednika, pa da ovim presedanom zaživi ustavni običaj koji je poštovan više od 140

godina, pre nego što ga je prekršio Frenklin Ruzvelt, kandidujući se za treći mandat 1940. godine, a zatim 1944. i četvrti put. Naravno, na umu treba imati da je navedeno kršenje ovog nepisanog pravila izvršeno u turbulentnom periodu Drugog svetskog rata (1940. godine, doduše pre ulaska SAD u rat). Ustavnim amandamanom 1951. godine normativizovan je ovaj, tada već „razdevičeni“ ustavni običaj da niko ne može vršiti dužnost predsednika duže od dva izborna mandata.<sup>9</sup> Takođe, ustavno tkivo Ujedinjenog Kraljevstva u velikoj meri čine ustavne konvencije koje se „sastoje od navika tradicija, običaja i prakse koji regulišu veliki deo najvažnijih aktivnosti najviših organa, utvrđujući ovlašćenja i međusobne odnose pre svega monarha, Parlamenta i kabineta.“<sup>10</sup> Tako recimo kralj ne prisustvuje sednicama kabineta, spiker Doma komuna ne učestvuje u političkim debatama itd.<sup>11</sup> Reč je svakako o izuzetno značajnim ovlašćenjima koja su zaživela u ustavnom tkivu usled svesti o suštini određene pravne institucije, dok su se povinovanjem ovim nepisanim normama subjekti lišavali brojnih privilegija i političkog uticaja.

U svetlu navedenog, imajući u vidu značaj, antikoruptivnu suštinu zabrane sticanja vlasništva nad udelima i akcijama u lukrativnim pravnim licima, kao i samu ulogu političkih stranaka, ne samo što bi prirodan tok u opisanoj situaciji bilo povinovanje navedenoj zabrani, već političkim strankama nakon povratka u demokratski pluralizam nije trebalo da padne na pamet da stiču, odnosno zadržavaju udele u vlasničkim strukturama lukrativnih preduzeća. Nemaju li političke stranke kao glavni generatori uređivanja pravnog sistema pojačanu obavezu u uspostavljanju antikoruptivnog sistema? I kakva se poruka šalje – čak i da zanemarimo opravdanost navadne zabrane – kada ključni akteri političkog sistema, ne poštuju zakone? Iako su u određenim zapadnim društvima nakon prvog predsedana poštovani uspostavljeni običaji, a jedan od njih je i odricanje od prva na treći mandat prvog čovek tada jedne od najmoćnijih, sada prve zemlje u svetu, nije li za očekivati da i političke stranke koje se verbalno zalažu za uspostavljanje zapadnih modela,<sup>12</sup> prve počnu da poštuju pravila koje se izglasaju u Parlamentu koji same čine.

---

9 M. Jovičić, *Ustavni i politički sistemi*, Beograd 2006, 100.

10 *Ibid.*, 21–22.

11 *Ibid.*

12 Više u: S. Manojlović, „Finansiranje političkih aktivnosti (u susret novom zakonu)“, *Izbor iz sudske prakse*, 4/2011, 8–9 i šire.

## 5. KAKO IMPERFEKTNU ZABRANU UČINITI PRAVNO PERFEKTNOM?

Zadatak pred kojim se našla radna grupa bio je kako propisati sankciju koja bi naterala političke stranke da se liše udela, odnosno akcija u pravnim licima koje su stekle pre stupanja na snagu Zakona.

Prva opcija je *oduzimanje imovine*. Ukoliko političke stranke nakon zakonom utvrđenog roka ne otuđe vlasništvo nad udelima ili akcijama, oni bi prešli u vlasništvo Republike Srbije. Navedeno rešenje bi bilo, međutim, u suprotnosti sa pravom na imovinu iz Ustava Srbije.

Pravo na imovinu zajemčeno Ustavom Republike Srbije različito je formulisano od istovrsnog prava (na mirno uživanje imovine) garantovanog Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLjP).

Član 58 st. 1–3 Ustava Republike Srbije:

*Jemči se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona.*

*Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne.*

*Zakonom se može ograničiti način korišćenja imovine.*

Član 1 stav 1 Protokol 1 uz Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama:

*Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima utvrđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.*

Za razliku od EKLjP, koja lišavanje imovine dozvoljava u javnom interesu i uslovima predviđenim zakonom (i potvrđenim međunarodnim ugovorima), Ustav Republike Srbije propisuje još jedan, kumulativni uslov – naknadu koja ne može biti niža od tržišne. Problem postoji upravo u tom dopunskom uslovu, propisanom čl. 58 st. 2 Ustava, da oduzimanje može biti učinjeno (pored ispunjenosti javnog interesa utvrđenog na osnovu zakona), samo uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne, što totalno obesmišljava institut oduzimanja imovine u ovakvim slučajevima!

Pisci Ustava Srbije su olako, u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu, dizali lestvicu zajemčenih ljudskih prava.<sup>13</sup> Tako je Venecijanska komisija u svom mišljenju na Ustav Srbije „izrazila zabrinutost“, kao i u drugim sličnim slučajevima,<sup>14</sup> da olako garantovanje, doduše, socijalnih i ekonomskih prava može „dovesti do nereálnih očekivanja“.<sup>15</sup> Takođe i vodeći poslenici srpske ustavopravne nauke su nakon donošenja Ustava ukazali da bi prema Ustavu, „ispalo da je Srbija vodeća zemlja u Evropi po broju ljudskih prava i brizi o njihovoj zaštiti“.<sup>16</sup>

Prilikom propisivanja ustavne odredbe kojom se jemči pravo svojine, očigledno su ustavopisci imali na umu isključivo pitanje ekspropijacije i nisu shvatali kompleksnost osnovnih ljudskih prava. Nivo zaštite ljudskih prava koju pruža ESLjP, svakako, treba posmatrati kao minimalni standard i poželjno je da države potpisnice Konvencije u svojim sistemima podižu lestvicu zajemčenih ljudskih prava. To je bolje činiti zakonskim razradama i postupanjem u praksi, umesto ustavnim proširivanjem koje dovodi do paralize sistema i onemogućava uvođenje legitimnih pravnih instituta. Takođe je činjenica da iako stavovi ESLjP predstavljaju minimalne standarde, oni su za post-tranziciona društva poput Srbije i dalje, u većini slučajeva, cilj kome se teži. Olakim proširivanjem standardnih garancija nastaju sistemski problemi, koji se prevladavaju ili izvesnom pravnom „gimnastikom“ ili *contra constitutionem* tumačenju. U određenim situacijama se valja spustiti sa deklarativnih i dekorativnih visina u realnost, a ona je takva da su standardi Konvencije i tumačenja još uvek gornja (ciljna) lestvica pravnog sistema RS i da preširoko postavljanje određenih prava onemogućava ostvarivanje legitimnih i legalnih opštih ciljeva jednog društva.<sup>17</sup>

---

13 Isto je, primera radi, učinjeno sa pravom na (delotvorno) pravno sredstvo čija se ostvarljivost u određenim pitanjima takođe čini nemogućom kod rešavanja određenih zakonodavnih pitanja. O tome videti S. Manojlović, „Pravo na delotvorne pravno sredstvo i član 9. Zakona o bankama“, *Izbor iz sudske prakse*, 11/10, 13–17 i isti rad u: *Pravo i privreda*, 4–6/10, 197–208.

14 Videti Mišljenja o nacrtu Ustava Ukrajine, CDL-Inf(1996)006, o Ustavu Ukrajine, CDL-Inf(1997)002 i i Privremeno mišljenje o ustavnoj reformi u Republici Kirgistan, CDL-AD(2005)022.

15 CDL-AD(2007)004.

16 R. Marković, „Ustavni sud u ustavu Republike Srbije od 2006. godine“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2007, 11.

17 Navedena kritika *mutatis mutandis* je izrečena u vezi oduzimanja imovine proistekle iz kriminalnih aktivnosti: S. Manojlović, „Oduzimanje imovine proiste-

No kada se završi sa kritikom ovog legislativnog egzibicionizma srpskog ustavotvorca, ostaje činjenica, uz gorak utisak, da razmatrano rešenje ne bi bilo ustavno, zbog čega se od njega i odustalo.

Druga opcija koja je padala na pamet, bilo je uvođenje instituta *prinudne prodaje*. Šta, međutim, ukoliko ne bi bilo zainteresovanih kupaca? U tom slučaju uvođenje ovog instituta ne bi ispunilo osnovnu svrhu.

Treća opcija je bila da država da političkoj stranci pravičnu naknadu i time ispuni ustavne uslove za oduzimanje imovine. Ovu opciju bi, takođe, mogli postaviti i kao nastavak druge. No imajući u vidu tendenciju da se država povlači iz privrednih delatnosti i da ide u pravcu, mada više najavljuje, privatizacije i javnih preduzeća, očigledno je da bi ovo rešenje zapravo predstavljalo iznudicu i korak u suprotnom smeru. Takođe, sigurno bi ovo rešenje podrazumevalo i dosta veliku komplikaciju u praksi nastalu procenom vrednosti navedene imovine.

Time bi se zapravo vršila neka vrsta „eksproprijacije“ navedenih udela. Takođe, prema čl. 1 i 3 Zakona o eksproprijaciji,<sup>18</sup> eksproprijacija se vrši samo na nepokretnostima (zemljište, zgrade i drugi građevinski objekti). Iz svega navedenog proizlazi da bi u navedeni zakon, zbog jedne specifične situacije koja treba da predstavlja samo prelazni režim pod okrilje novog zakona, trebalo ugraditi čitav normativni korpus u tkivo Zakona. Primena navedene opcije bi imala i groteskni karakter, jer se sama država – kroz donošenje zakona, koji u parlamentu treba da izglasaju narodni poslanici, koji su istovremeno „vojnici svojih partija“ – napreže, muči i konstituiše hibridne pravne institute sa potencijalnim brojnim problemima u praksi, jer neke od tih istih političkih stranaka ne žele da ispoštuju zakonom ustanovljenu zabranu.

Četvrta opcija je bila propisivanje prekršajne sankcije u slučaju neotuđenja udela i akcija u određenom zakonom propisanom roku. Imajući u vidu da zakonom propisana prekršajna kazna može ići do 150.000 dinara za fizičko lice ili odgovorno lice, odnosno do 2.000.000 dinara za pravno lice,<sup>19</sup> zamisliva je bila mogućnost da će određene stranke rukovođene ekonomskom logikom u određenim slučajevima

---

kle iz kriminalnih aktivnosti u Republici Srbiji (ustavnopravni aspekt)“, *Sveske za javno pravo*, 13/2013, 63–65.

18 *Službeni glasnik RS*, br. 53/95, *Službeni list SRJ*, br. 16/01 i *Službeni glasnik RS*, br. 23/01, 20/09, 55/13.

19 Čl. 39 st. 1 tač 1 i 2 Zakona o prekršajima, *Službeni glasnik RS*, br. 65/13.

zaključiti da im je isplativo da plate kazne i zadrže udele i akcije, čime se navedeni problem ne bi rešio.

Sve navedene opcije su bile predmet razmatranja u okviru rada Radne grupe Ministarstva finansija. Na raspravi na Harmoniusovom savetovanju novembra 2014. godine, na kojoj je i izlagan ovaj referat, pretresane su ponovo sve hipotetičke opcije, pa je tako kolega Vuk Radović izneo novu potencijalnu (petu) opciju – *prinudnu likvidaciju*, koju poznaje i (čl. 546) Zakon o privrednim društvima. Tako bi se moglo dodati da ukoliko političke stranke ne otuđe vlasništvo nad privrednim društvima, nakon određenog roka će se pristupiti njihovoj prodaji. No i u toj situaciji predvidljivi su određeni problemi u praksi, pa bi tako navedeno rešenje bilo primenljivo za slučajeve kada su političke stranke stoprocentni vlasnici privrednih društava, ali u slučajevima kada su suvlasnici sa trećim licima, primena prinudne likvidacije bi predstavljala povredu njihovog prava na imovinu, pa bi samim tim bila nesprovodiva. Takođe, zamislivo je da političke stranke otuđenjem samo dela akcija ili udela, tamo gde imaju apsolutno vlasništvo onemogućće primenu prinudne likvidacije.

Nakon dugotrajnog promišljanja i brojnih konsultacija sa kolegama unutar i van radne grupe, potpisniku ovih radova je predložio (šestu) opcija, koja se i zvanično nalazi kao predlog u Nacrtu Zakona o izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Tako je članom 22 Nacrta Zakona o izmenama i dopuna Zakona o finansiranju političkih stranaka<sup>20</sup> predloženo:

*Posle člana 42 dodaju se čl. 42a i 42b, koji glase:*

*„Član 42a*

*Političke stranke dužne su da u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, zaključe ugovor o otuđenju vlasništva nad udelima ili akcijama koje su stekli pre stupanja na snagu Zakona, podnesu zahtev nadležnom registru za upis promene vlasništvo nad udelima ili akcijama i u roku od 15 dana obaveste Agenciju o svim preduzetim radnjama.*

*Član 42b*

*Političke stranke koje u roku predviđenom u članu 42a ovog zakona ne zaključe ugovor o otuđenju, odnosno ne podnesu zahtev nad-*

---

20 Dostupno na: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2014/Javna%20rasprava%20ZOFPa.pdf>, 1.12.2014.

*ležnom registru za upis promene vlasništva nad udelima ili akcijama, gube pravo na finansiranje redovnog rada iz javnih izvora do zaključenja ugovora o otuđenju i podnošenja zahteva nadležnom registru za upis promene vlasništva nad udelima ili akcijama.*

*Rešenje o gubitku prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora iz stava 1. ovog člana donosi Agencija i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.“*

Navedenim predlogom zakonodavac bi iskoristio mehanizam samog zakona – sredstva koja se izdvajaju iz javnih izvora za finansiranja redovnog rada, koja bi uskratio političkim strankama koje ne poštuju slovo zakona. Imajući u vidu visinu sredstava koja se izdvajaju za redovan rad političkih stranaka<sup>21</sup> nesumnjivo je da će neumoljivost ekonomske logike naterati stranke na otuđenje vlasništva nad udelima i akcijama. Navedeno rešenje je kompatibilno sa Ustavom zajemčenim pravom na imovinu. Predmet ovog zadiranja nije imovina u vidu vlasništva nad udelima i akcijama u lukrativnim pravnim licima, već se u periodu do otuđenja gubi pravo na finansiranje iz javnih izvora. Finansiranje iz javnih izvora upravo je jedan od argumenata kojima se opravdavaju ograničenja koja se zakonom vrše prilikom finansiranja političkih stranaka,<sup>22</sup> to je još prilog u korist predloženog koncepta.

Predložena odredba je pored svoje opravdanosti, svakako i korektna prema subjektima na koje se odnosi. Prvo zbog dužine roka (godinu dana) kojim se ostavlja, ali i zbog činjenice da se vezuje za kumulativno ispunjenje sklapanja ugovora o prodaji ili poklonu i podnošenja zahteva nadležnom registru za upis promene vlasništva nad udelima ili akcijama. Naime, ukoliko stranka na vreme podnese zahtev, a registar ne izvrši promenu, nepravično i neustavno bi bilo kažnjavati političku stranku. Takav stav povodom slične stvari Ustavni sud je zauzeo u predmetu I Uz 233/09 (Odluka od 11. aprila 2013). Takođe, ukoliko bi stranke samo potpisale ugovor mogli bi nepodnošenjem zahteva da izigraju navedenu zakonsku obavezu.

21 Vid. član 16 Zakona.

22 Upor. S. Manojlović, „Zakon o finansiranju političkih aktivnosti“, *Zbornik radova: Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (ur. Stevan Lilić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2011, 285–286 i dalje.

## 6. UMESTO ZAKLJUČKA

Imajući u vidu kvantitativnu svedenost samog rada, izazvanu težnjom da se jedno tematski usko pitanje što produbljenije razmotri uz sve ustavne, ali i praktične poteškoće koje su stajale pred zakonopiscima, na ovom mestu ćemo, kao nepotrebno, izbeći sažeta ponavljanja u radu već iznetih (*déjà vu*) stavova. Umesto toga istaćićemo da bi poštovanje jedne imperfektne norme verovatno bilo za očekivati da je postajalo kritički formirano, jako javno mnjenje, koje bi razumelo značaj navedene odredbe. Takvo javno mnjenje bilo bi verovatno i dovoljan pritisak da natera stranke na poštovanje jedne (pa makar i) imperfektne pravne norme. Neka, stoga, ovaj spis bude skroman doprinos razumevanju značaja jednog segmenta značaja finansiranja političkih stranaka, ali i apel nauke za usvajanje predloženog rešenja koje još uvek postoji samo kao nacrt Radne grupe Ministarstva finansija i koje kao takvo uvek podleže promenama na vijugavom putu do njegovog *de lege lata* rađanja. Naravno, uz punu svest o ograničenim dometima jednog naučnog spisa, pridružujemo se naporima koji naučni poslenici u okviru *Harmonius* časopisa i savetovanja čine na uspostavljanju harmonije pravnog sistema.

I na kraju, ne treba smetnuti da opiranje „poznaniju pravu“ unapred derogira i najbolje zakone. Naučna misao u takvim sistemima je više nego skromnog dometa. Ali, da parafraziramo Andrića, te pravne krive Drine ne smemo prestati ispravljati.

*Savo Manojlović, M.A.*

*Junior Associate at the Constitution Court of the  
Republic of Serbia*

### ONE CASE OF LAWMAKING: HOW TO MAKE PERFECT AN IMPERFECT LAW?

#### *Summary*

The Serbian 2011 Financing of political activities Act prohibited political parties from having ownership over companies. Political parties which had that ownership prior to the entry into force of this law have not renounced it and the Act did not provide for a mechanism

which would implement this ban. A working group which drafted an amendment to the Financing of political activities Act had a new goal: how to make effective a provision forcing political parties to disclaim the ownership. The key problem was to make a provision which would be compatible with the constitutional right to property. The author of this article is the secretary of the Working group Ministry of Finance and a Bill drafter. He elaborates on challenges and dilemmas in the lawmaking process and argues for a new proposal. He also provides a general conclusion in respect of imperfect law.

Key words: *Lawmaking. – Financing political activities. – Financing political parties. – Political party. – Acquired rights.*