

SAVO D. MANOJLOVIĆ

ZAKONSKO REGULISANJE FINANSIRANJA POLITIČKIH AKTIVNOSTI

– Da li je potrebno zakonom urediti finansiranje
zakonodavne inicijative i referendum –

U V O D

Osnovni cilj ovog rada je vrlo uzak; i on se iscrpljuje u odgovoru na pitanje da li je potrebno regulirati finansiranje političkih aktivnosti. Sva ostala pitanja koja se odnose na koncepte i ocenu celishodnosti postojećih rešenja ostaju van doma-ta ove analize. U radu je ukazano koje oblasti spadaju, kao i koje bi bi trebalo da spadaju u predmet zakona kojim(a) bi se regulisalo finansiranje političkih aktivnosti, a zatim je odvojeno izložena analiza argumentacije za obe podvrste političkih aktivnosti. Finansiranje političkih subjekata je zakonom već regulisano. Tako-đe, pitanje opravdanosti zakonskog formulisanja je već bilo više naučnih radova.¹ Stoga je u tom delu doprinos našeg rada usmeren na klasifikaciju i izlaganje naj-validnijih argumenata, uz afirmisanje određenih razloga kao ključnih za zakon-sko regulisanje finansiranja političkih subjekata. Pitanje finansiranja aktivnosti ve-

Savo D. Manojlović, mlađi savetnik Ustavnog suda.

¹ I samim smo se analizirajući rešenja prethodna dva zakona, bez dubljeg ulaženja u pro-blematiku, bavili razlozima njihovog donošenja. Uporedi: S. Manojlović, Finansiranje političkih ak-tivnosti (u susret novom zakonu), Izbor sudske prakse 4/2011, str. 9–11 i S. Manojlović, Zakon o fi-nansiranju političkih aktivnosti, Zbornik radova: “Perspektive implementacija evropskih standarda u pravni sistem Srbije”, str. 275–280.

zanih za referendum i narodnu inicijativu u Srbiji, koliko je nama poznato, nije bilo predmet razmatranja u naučnim radovima. Takođe Zakon o finansiranju političkih aktivnosti² pitanje referenduma i narodne inicijative uopšte ne tretira kao političku aktivnost. Otuda je ključni doprinos ovog rada, ako ne u kvantitativnom (po količini otkucanog teksta), onda u kvalitativnom smislu – našta i podnaslov rada ukazuje – upravo odgovor na pitanje da li je potrebno zakonom regulisati finansiranje zakonodavne inicijative građana i referenduma.

FINANSIRANJE POLITIČKIH AKTIVNOSTI

De lege lata, prema slovu važećeg Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, političke aktivnosti se odnose isključivo na rad političkih subjekata. Politički subjekt je generički naziv koji smo pre donošenja novog zakona predlagali i za koji smo se u radu Radne grupe Ministarstva pravde³ zalagali i koji je kao takav prihvaćen i sa izvesnim modifikacijama uvršten u tekst zakona. Politički subjekti (u smislu navedenog zakona) su oni subjekti koji dobijaju sredstva za finansiranje izborne kampanje i redovnog rada. U njih pored političkih stranaka, spadaju i grupe građana, koalicije i poslaničke, odnosno odborničke grupe. Prethodni zakon je nosio naziv Zakon o finansiranju političkih stranaka⁴. Već u članu 1. ovog zakona bilo je jasno, međutim, da se radi o širem krugu subjekata: “Ovim zakonom uređuje se finansiranje, evidencija i način kontrole finansijskog poslovanja registrovanih političkih stranaka (u daljem tekstu: političke stranke), podnosioca proglašanih izbornih lista i predlagača kandidata za predsednika Republike Srbije, predsednika opštine i gradonačelnika.” Jasno je, stoga, da je naslov zakona bio neadekvatan, jer je njegov predmet obuhvatao širi krug subjekata od onog zakonom omeđenog. Uzrok toga svakako je bio u nepostojanju generičkog pojma, što je terminom *političkog subjekta* nadomešćeno. Takođe navedeni zakon se pretežno odnosio upravo na finansiranje političkih stranaka, pa tako njime za razliku od postojećeg zakona nije bila predviđena mogućnost da politički subjekti koji nisu političke stranke dobijaju sredstva za finansiranje redovnog rada. Ključni razlog svakako treba tražiti i učinjenici da je prema tada važećem Zakonu o političkim strankama osnivanje bilo znatno olakšano od postojećeg rešenja, te bilo kojoj političkoj grupaciji nije bilo naročito teško da stekne status političke stranke.⁵

² Službeni glasnik RS, broj 43/11.

³ Autor ovog rada je bio sekretar radne grupe za izradu Nacrta Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

⁴ Službeni glasnik RS, br. 72/03, 75/03, 97/08 i 60/09.

⁵ Prema postojećem (čl. 8. i 9.) Zakonu o političkim strankama (Službeni glasnik RS, broj 36/09) je potrebno 10.000 potpisa za osnivanje političke stranke, odnosno 1.000 potpisa ukoliko se

Imajući u vidu na trenutne visoko postavljene uslove za osnivanje političkih stranka, apsolutno je opravdano zakonom regulisati i finansiranje ostalih političkih subjekata.

Političke aktivnosti u jednom širem, kolokvijalnom, smislu svakako predstavljaju brojne aktivnosti. Polazeći od Aristotelove definicije da je svaki čovek političko biće, subjekt, i mnoge njegove aktivnosti bi se mogle smatrati političkim u jednom širem značenju. Tu spadaju i aktivnosti medija; zatim javno iznošenje stavova političara, analitičara, istaknutih, manje istaknutih, opravdano, ali i neopravdano istaknutih pojedinaca koji nastupima utiču na kreiranje javnog mnjenja. Takođe i rad nevladinih organizacija (naročito onih koji se bave izrazito političkim temama) spada u političku aktivnost. Sve su to aktivnosti koje su od značaja, manjeg ili većeg, za kreiranje mnjenja i političkih stavova građana. Međutim u zakonskom smislu, kada govorimo o finansiranju političkih aktivnosti potrebno je da ostanemo u okviru onih aktivnosti koje u direktnom smislu jesu usmerene na formulisanje narodne volje. Saglasno članu 2. Suverenost koju potiče od građana, oni izražavanu narodnom inicijativom, referendumom i preko svojih slobodno izabраниh predstavnika. Upravo zato je političke aktivnosti potrebno posmatrati za direktno izražavanje volje građana vezano za izjašnjavanje na referendumu, putem narodne inicijative i na neposrednim izborima. Politički subjekti u samoj izbornoj kampanji, ali i kroz svoj redovan rad traže podršku građana na narednim izborima. Takođe subjekti koji se kroz referendumsku kampanju i zakonodavnu inicijativu zalažu za usvajanje određenog zakonskog rešenja se bave aktivnošću koja kao svoj direktni produkt ima formulisanje određene politike u zvaničan pravno obavezujući akt.

Otuda pod nešem sudu, kada govorimo o finansiranju političkih aktivnosti pod time treba podrazumevati i redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata koji traže podršku građana za izbor svojih kandidata, ali i aktivnosti vezane za narodnu inicijativu, kao i referendum.

Finansiranje političkih subjekata

Da li finansiranje političkih subjekata treba prepustiti isključivo savesnosti i poštenju njihovih aktera bez bilo kakvih pravnih ograničenja? I da li je prepustanje slobodnoj volji podrazumeva nepostajanje potrebe za bilo kakvom pravno institucionalizovanoj kontroli? Samo argumentacija koja bi opravdala pozitivne

radi o stranci nacionalne manjine. Prema prethodnom Zakonu o političkim organizacijama (Službeni glasnik SRS, broj 37/90, Službeni glasnik RS, br. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94 i 101/05) za osnivanje je bilo dovoljno 100 građana.

odgovore na obe navedena pitanja dovela bi do teze da nije potrebno pravno regulisati finansiranje političkih subjekata.

Od odgovora na navedeno pitanje od značaja je, često navođena, podela Karla Nasmahera o modelima regulisanja oblasti finansiranja političkih stranaka. *Prvi* je model autonomije koji podrazumeva da finansiranje političkih stranaka ostaje njihov "privatni atar" skriven od očiju javnosti (najbliži mu je švedski model). Drugi je *transparentni model*, karakterističan za Nemačku, koji se zasniva na tezi da stranke finansijska sredstva mogu skupljati na bilo koji (legalan) način, a da javnost samo treba da ima uvid u to, pa će sama oceniti kome će dati poverenje na izborima. *Treći*, zastupnički model podrazumeva formiranje nezavisnog kontrolnog tela, koje vrši kontrolu finansiranja političkih subjekata (zastupljen u SAD, gde Federalna izborna komisija ima ulogu kontrolnog tela). I *četvrti* je diverzifikovani model, koji u suštini predstavlja kvalitativno unapređen zastupnički model, kome prednost daje i sam Nasmaher, i osnovne karakteristike su mu: jasno uspostavljena pravila ograničenja i nezavisno kontrolno telo sa snažnim ovlašćenjima (Kanada).⁶

Jedino bi dakle u prvom modelu mogli govoriti o nepostojanju potrebe za regulisanjem oblasti finansiranja političkih stranaka. Međutim, kako se u Švedskoj političke stranke finansiraju iz javnih izvora, i u toj zemlji postoji dakle određena pravna regulativa u vezi sa finansiranjem političkih stranaka. Nevezano od koncepta za koji bi smo se opredelili, bilo kakvo ustanovljavanje određenih pravila zahteva svoj zakonski osnov: dobijanje sredstava iz javnih izvora; ograničenje privatnih donacija; uspostavljanje kontrolnog tela; obaveza javnog objavljivanja donatora; propisivanje kazni; itd. Postoje izuzetno brojna pitanja i koliko god da se određeni koncept liberalno postavi prema finansiranju političkih subjekata, uvek ostaje neko pitanje koje zahteva opštenormativno uobličavanje. Čak i najliberalniji sistem koji podrazumeva nepostojanje javnih izvora finansiranja i ne poznaje ograničavanje privatnih donacija (SAD) uglavnom traži transparentnost i samim tim postojanje određenog kontrolnog tela.

Razlog koji se uvek navodi kao potreba za regulisanjem ove oblasti je suzbijanje korupcije. Drugi međutim ništa manje bitan razlog, koji je sa prvo navedenim spojen po principu spojenih sudova jeste nesmetano funkcionisanje političke scene. Moderni višepartijski sistemi podrazumevaju izborne kampanje i redovan rad, pre svega političkih stranaka. Marketinške kampanje, spotovi, bilbordi, troškovi zakupa kancelarija, komunalije... Sve su to stvari koje predstavljaju nužan

⁶ K. H. Nassmaher, *Funding of Parties and Election Campaigns*, 2003, str. 5–10 i šire. Videti i: M. Milosavljević, *Nasmaherova klasifikacija sistema kontrole finansiranja stranaka*, "Finansiranje političkih partija (između norme i prakse)", 2008, str. 131–135

trošak demokratije.⁷ Da bi višepartijski sistem funkcionisao neophodno je otuda obezbediti finansiranje političke scene u određenim realnim okvirima. To znači da zakon treba da ponudi društveno poželjan, ali i realan sistem finansiranja. Upravo zato zakonom se mora omogućiti finansijsko disanje političkih subjekata. U suprotnom one će po prirodi stvari otići u druge bliže korupciji oblike finansiranja.

Kod samog regulisanja finansiranja političkih aktivnosti, obično se uglavnom ističe antikoruptivni karakter navedenog zakona. Međutim u praksi upravo sama potreba da se stvori funkcionalni uslovi za finansiranje najčešće motivišu zakonodavca, koji je sastavljen od predstavnika političkih stranaka, da pristupi regulisanju ove oblasti.⁸ Upravo su tako i nakon uspostavljanja višestranačja, regulisanju sa par šturih odredbi pristupilo kako bi se uspostavio efikasan sistem finansiranja političkih stranaka. Antikoruptivni motivi su doveli do donošenja zakona iz 2003. godine, kao i sada važećeg zakona od 2010. godine. No u oba slučaja su motivi za donošenja bili zapravo ispunjavanje uslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Finansiranje zakonodavne inicijative i referenduma

I referendum i narodna inicijativa jesu ustavne kategorije. Oni su najvišim aktom ustanovljene i definisane.⁹ Već se članom 2. Ustava uz izbor neposredno izabраниh predstavnika navode kao način ostvarivanja suverenosti. Oba navedena principa afimišu načelo neposredne demokratije. Narodnom inicijativom se određeni zakonski predlog može staviti na odlučivanje pred Skupštinom. Referendumom građani sami odlučuju da li određeno pitanje iz nadležnosti narodne skupštine postaje zvaničan državni akt. Takođe, činjenica da u slučaju da građani sakupe 100.000 potpisa o određenom pitanju će se glasati na referendumu. Što znači da je utrt put da građani sami bez parlamenta mogu doneti određeni zakon. Svaki referendum, kao i izbore prati kampanja, koja podrazumeva i ne male troškove. Samim tim jasno se nameća potreba za regulisanjem finansiranja aktivnosti

⁷ Slično: Đ. Vuković, *Izborna zakonodavstvo i izborni proces u Srbiji*, 2011, str. 159.

⁸ Zato se u teoriji uređivanje ovih odnosa i naziva "partijsko finansiranje partija" (Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, 1997, str. 144).

⁹ Član 107. stav 1. Ustava: "Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača." Član 108. Ustava: "Na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača Narodna skupština raspisuje referendum, o pitanju iz svoje nadležnosti, u skladu sa Ustavom i zakonom. Predmet referenduma ne mogu biti obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine."

koje prate ova dva instrumenta neposrednog izražavanja narodne volje. Da li će se obezbediti sredstva iz javnih izvora? Da li će se omogućiti privatne donacije? Da li private donacije treba ograničiti? Itd. Jasno je da se finansiranjem određene kampanje može ishodovati sam zakon, ili predlog zakona, što automatski ukazuje na značaj određenog pitanja. Zatim ne treba zaboraviti da je referendum, jedini način promene skoro celog najvišeg pravnog akta u Republici Srbiji – Ustava.¹⁰

Postavlja se pitanje postoje li razlozi kojima bi se poduprla teza o nepostojanju potrebe za zakonsko regulisanje finansiranja referendum i narodne inicijative. Jedan od razloga bi mogao biti izuzetno retka primena u praksi, oba navedena sredstva nepotrebne demokratije. Retka primena uzrokovana je međutim pre svega restriktivnim i lošim zakonskim rešenjima,¹¹ kao i nepostojanjem tradicije neposrednog izjašnjavanja. Takođe, referendumsko izjašnjavanje o promeni Ustava, koje je obavezno, po prirodi stvari i ne treba da bude učestalo, jer ustav nije akt koji se donosi za kratkoročnu primenu. U prilog tezi o potrebi regulisanja finansiranja navedenih oblasti je i slučaj sa poslednjeg referendum održanog 2006 prilikom izjašnjavanja građana o Ustavu, kada su za referendumsku kampanju parlamentarne stranke dobile sredstva iz budžeta Republike Srbije, bez bilo kakvog zakonskog osnova (*sic!*). Stoga ma koliko se retko primenjivali ifinansiranje referendum i kampanje neophodno ih je zakonom regulisati. I to iz razloga da se učesnicima obezbedi ravnopravna i fer kampanja, pa tek onda iz eventualno antikoruptivnih motiva. Eventualni odnosi u vezi navedenih aktivnosti, iako mogući, znatno su manjeg volumena od odnosa u vezi finansiranja političkih stranaka. Naime, ukoliko neko poželi da primera radi investiranjem sopstvenog novca pogura određeno zakosko rešenje, mnogo je jeftinije i logičnije da će to raditi korumpiranjem same političke stranke, koja bi taj zadatak izvršila znatno diskretnije u tami birokratskih kulora usvajanjem unutar parlamenta, nego ulaganjem

¹⁰ Član 203. stav 6. Ustava “Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava.”

¹¹ U tom smislu se kritikuje važeća zakonska odredba člana 36. stav 1. “Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, po kojoj prikupljanje (30.000) potpisa građana može trajati najduže 7 dana. Ilustracije radi izbornim listama za prikupljanje 10.000 potpisa za kandidaturu prilikom izbora za narodne poslanike, uz svu stranačku mašineriju, ostavlja se rok i do 40 dana. Štaviše, prilikom izbornog kandidovanja, vremenska ograničenja su nužna jer se institucije države moraju formirati u nekom razumnom roku. Prilikom zakonodavne inicijative, ovako izražena rigidnost je apsolutno neopravdana.” Videti: S. Manojlović, *Četiri teze o učešću građana u zakonodavnom postupku*, “Parlamentarna praksa: uvodni referati, članci i prilozi o unapređivanju kvaliteta zakonodavnog postupka sa težištem na inicijativi građana, javnom slušanju i javnoj raspravi”, str. 115–116.

u neizvesnu referendumsku kampanju i prepuštanju “čudima” prosečnog birača. Stoga su za razliku od finansiranja političkih subjekata, antikoruptivni motivi za regulisanje finansiranja aktivnosti u vezi sa referendumom i narodnom inicijativom u drugom planu, dok je primarno omogućavanje normalnog funkcionisanja ovih vidova izjašnjavanja. Iako same političke stranke mogu biti akteri ovih procesa, njihovo nesmetano funkcionisanje je neophodno pre svega zbog građana kojima se omogućava političko delovanje bez političkih stranaka, direktno. Samim tim budući da, za razliku od strana, nemaju regulisan način finansiranja, niti izgrađenu infrastrukturu, regulisanje finansiranja neophodan je uslov da ovi institute zažive u praksi.

Valja napomenuti da je tokom izrade Nacrta postojećeg Zakona o finansiranju političkih aktivnosti bilo predloga da se postojećim zakonom reguliše i pitanje finansiranja aktivnosti vezanih za referendum i narodnu inicijativu. Ovaj predlog nije zadobio podršku u okviru same Radne grupe. Uzroci toga bili su u tome što je Radna grupa formirana sa striktnim zadatkom (finansiranje političkih stranaka); dodatni proširivanjem teme probili bi se rokovi; imajući u vidu osetljivost oblasti finansiranja političkih stranaka ubacivanje nove teme moglo je samo dodatno opteretiti rad; stručni deo Radne grupe ocenio je da je svu energiju potrebno fokusirati na postojeća rešenja budu što potponije prihvaćena od političkih činioca... Na kraju, ključni razlog, po našem sudu, svakako je bio i što navedena oblast nema tako atraktivan antikoruptivni prizvuk, pa samim tim nije ni bilo na listi uslova u procesu priključenja Evropskoj Uniji. Takođe, imajući u vidu da su važećim Ustavom ipored retke primene, pooštreni uslovi za narodnu inicijativu i referendum, skloni smo tezi da neregulisanje ove oblasti zapravo krije iintimnu želju političkih stranaka da kao činioci zakonodavnog tela, monopolišu zakonodavnu nadležnost.

ZAKLJUČAK

Osnovna teza rada je da je pored finansiranja političkih subjekata, zakonom potrebno regulisati finansiranje aktivnosti vezanih za referendum i narodnu inicijativu. Političke aktivnosti potrebno je vezati za izražavanje suverenosti, koja potiče od građana. Suverenost se izražava preko neposredno izabranih predstavnika građana, pa se samim tim na njih prenosi putem izbora; kao i direktno putem narodne inicijative i izjašnjavanjem na referendumu.

Prethodni Zakon o finansiranju političkih stranaka je imao preuzak naziv, imajući u vidu da je njime bilo regulisano i finansiranje drugih političkih subjekata. Postojeći Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, ima međutim ekstenzivan naziv. Stoga je ili potrebno u njega integrisati i odredbe kojima bi se regulisa-

lo finansiranje aktivnosti vezanih za referendum i narodnu inicijativu, ili bi njih trebaalo regulisati posebnim zakonom, a naziv postojećeg bi trebao biti Zakon o finansiranju političkih subjekata. Preduslov opredeljivanja za prvu opciju bi bio kompatibilnost koncepta ove dve podgrupe političkih aktivnosti, naročito ona vezana za njihovu kontrolu.

Ključni razlozi za donošenje zakona u oblasti finansiranja političkih stranaka jesu ravnopravno antikoruptivni razlozi, ali i obezbeđivanje nesmetanog funkcionisanja političke scene. Kod formulisanja razloga za finansiranja aktivnosti vezanih za referendum i narodnu inicijativu, primarni razlozi su nesmetano funkcionisanje ovih oblika funkcionisanja neposredne demokratije, dok su antikoruptivni razlozi u drugom planu.

Na kraju ostaje i gorčina zaključka da je opredeljujući faktor za donošenje zakona, naročito onih sa antikoruptivnom funkcijom, uglavnom ispunjavanje uslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Stoga bi jedna opšta poruka, u skladu sa temom ovogodišnje Kopaoničke škole, bila da načelo savesnosti i poštenja obavezuje zakonotvorce da pravo tvore u skladu sa potreba društva, a ne zarad ostvarivanja kratkoročnih političkih ciljeva ili ispunjavanja uslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

SAVO D. MANOJLOVIĆ
Constitutional Court of Serbia

LAW REGULATION ABOUT FINANCING POLITICAL ACTIVITIES
- Should financing referendum and public legislative initiative be regulated by law -

Summary

In the paper is given definition about political activities. Author main aim is to give answer which area of political activities should be regulated by law. It is particularly emphasized that the main purpose of law on financing political activities is to enable undisturbed financing of political activities and repress corruptive processes in politic.

According to the author, financing of the referendum-campaign and legislative public initiative should be regulated by this Law, as well.