

SAVO D. MANOJLOVIĆ

UZ DILEMU O PRAVNOM POLOŽAJU POLITIČKIH STRANAKA

U V O D

Godine 1966. R. Lukić je isticao da je literatura o političkim strankama koje predstavljaju predmet najraznovrsnijih dela “teško pregledna”.¹ Njome su se iz različitih aspekta bavili poslenici društvenih nauka i produkovali veliki broj radova koji se bave ovom institucijom u toatalu ili nekim njenim segmentarnim pitanjima. U pravnoj nauci međutim koliko je nama poznato ne postoji sveobuhvatna studija koja se bavi jednim opšteteorijskim isključivo ili pretežno pravnim aspektima političkih stranaka.

Cilj ovog rada je da upravo otvori jednu temu teorijskog uobličavanja pravnog položaja političkih stranka. Prva teza ovog rada je da bi *jedan opšteteorijski pravni pristup obrade institucije političkih stranaka u velikoj meri doprineo i razrešavanju segmentarnih pravnih pitanja*. Opšta problemska pitanja zapravo proističu iz pojedinačnih; ali istovremeno jedan definasan, sistemski i opšti pravni položaj političkih stranaka utiče na produciranje pojedinačnih problemskih pitanja. Otuda (druga teza ovog rada) jeste da su *opšta i problemska pitanja u simbiotičkoj vezi*.

Savo D. Manojlović, Istraživač pripravnik u Institutu za uporedno pravo.

¹ R. D. Lukić, *Političke stranke*, 1995, str. 11. (Izdanje iz 1995. identično je prvobitnom izdanju iz 1966. god.)

U radu ćemo pored naznačenih teza probati da otvorimo problem opšteg pravnog položaja političkih stranaka, naznačimo opšta i posebna problemska pitanja sa najuočljivijim spornim tačkama. Na kraju ćemo umesto zaključka i konačnih istina izlučiti određena stanovišta koja se nameću kao polazne hipoteze i sumirati pravce budućeg istraživanja.

PROBLEMSKA PITANJA PRAVNOG POLOŽAJA
POLITIČKIH STRANAKA

Opšta problemska pitanja političkih stranaka

Prvo, najopštije problemsko pitanje jeste skup svih ostalih pitanja i ono predstavlja uočavanje *relevantnih specifičnosti političkih stranaka u odnosu na ostale pravne institucije ili pravna lica*. Nešto problemski jezgrovitije je drugo pitanje (teorijski nesumljivo najizazovnije): *da li političke stranke predstavljaju javno-pravne ili privatnopravne subjekte ili pak sadrže izvesni sui generis subjektivizam?* U teoriji i praksi se ovo pitanje donekle otvara, ali je ono ipak novo, u potpunosti neobrađeno i sistemski nezaokruženo. Eksplicitni stav u susjednoj Hrvatskoj izrazio je I. Pađen stavom da su političke stranke zapravo javnopravni subjekti.² U nemačkom literaturi se mogu naći kvalifikacije političkih partija kao *sui generis* subjekata javnog prava,³ a slično se ocenjuju i u jednom izdvojenom mišljenju sudija Ustavnog suda Španije.⁴

Treće opšte pitanje bi bilo koje su granice pravne regulacije političkih stranaka? U određenim situacijama regulisanje političkih stranaka se javlja kao nužnost ili je, makar, poželjna u smislu razvoja demokracije i partijskog pluralizma. S druge strane, u određenim segmentima normiranje može voditi ograničavanju partijskog pluralizma i predstavljati udarac u elementarne demokratske postulate. Tada zapravo društvo oličeno u državi, biva instrumentalizovana od strane određene političke opcije (često jedne stranke) i zapravo guši stranačku konkurenciju. Takođe, postoji i drugi nivo ovog problema kada određeno darivanje prava političkim strankama ili ne ograničavanje njihovog položaja celo društvo stavlja u poziciju njihovog talaca. To ne znači da je društveni sistem nepluralistički,

² I. Pađen, *Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problem*, "Politička misao" 2/2002, strp. 133-156.

³ Ch. Szladits, *The Civil Law System, International Encyclopedia of Comparative Law*, 1974, Vol. II, str. 22-24.

⁴ J. Puente-Egido, *Die Institution der politischen Partei in Spanien*, "Parteienrecht im europäischen Vergleich: die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft", 1990, str. 664. Preuzeto iz: I. Pađen, op. cit., str. 139.

već su sve partije zajedno prodrle u jedan javni, društveni prostor i podredile ga sebi.

Prilikom kritičke obrade svih pitanja korisno bi bilo otići korak dalje ponuditi rešenje i odgovoriti na četvrto pitanje: *Koji je idealnotipski pravni položaj političkih stranaka?*

Navedena pitanja traže odgovor na određena prethodna pitanja. Primarno je svakako *definisanje osnovnog pojma političke stranke*. Postoji jedno možemo već reći nepregledno mnoštvo manje ili više uspešnih pokušaja definisanja ovog pojma.⁵ Različiti autori pokušavaju da odrede pojam imajući u vidu različite aspekte. Za navedeno istraživanje nije potrebno izabrati najtačniji, niti najsveobuhvatniji pojam, već onaj koji će istaći najbitnije karakteristike potrebne za obradu predočenih problemskih pitanja. U određenim sistemima je registrovanje, formalni aspekt, bitan elemenat sticanja subjektiviteta političke stranke. Formalne definicije iako su neka vrsta sigurnog putakoji se nalazi granicama poznatog, naučno nisu najsrećnije rešenje, jer malo šta suštinski otkrivaju. *Nama se čini najpodesnije određivanje političkih stranaka kao organizovanog udruženja građana koje služi za sublimisanje građanske volje na izborima, preko kojih građani biraju svoje neposredno izabrane predstavnike i istovremeno služi za postizborno grupisanje volja pojedinačnih političkih predstavnika u jednu opštiju i koherentniju volju*. Ovim definisanjem se ističu dve ključne karakteristike političkih stranaka, koje uzrokuju većinu pravno problemskih pitanja. Skloni smo hipotezi da *pravne specifičnosti jesu determinisane u velikoj meri i(li) prikupljanjem biračke podrške (glasova) ili kasnije u formulisanju opšte političke volje na osnovu glasova koji su predstavnici građana u okviru političke stranke dobili*. Imajući u vidu da određene određene zemlje pored političkih stranaka poznaju i pojavu drugih *političkih subjekata* sa sličnom, istom svrhom (grupe građana, pokreti, koalicije itd.) mogao bi se pridati i formalni element da su registrovane (ukoliko to pozivnozakonodavstvo, kao što je kod nas slučaj predviđa) kao takve.⁶ Tu se naravno nameće *i potreba definisanja pojma političkih subjekata i njihovog daljeg razlikovanja od političkih stranaka*.⁷

Izrazitno bitno prethodno pitanje je *definisanje javnopravnog elementa prilikom određivanja subjektiviteta političkih stranaka*. Ukoliko se ovo primarno pitanje loše postavi promešen je celokupni put budućeg istraživanja. Samo tom pitanju je naš poznati civilista V. Vodinić posvetio celokupnu doktorsku diser-

⁵ Videti listu različitih autora koju navodi R. Lukić (op. cit., str. 29-47).

⁶ Čl. 5. Zakona o političkim strankama, "Službeni glasnik", br. 36/09 i 61/15.

⁷ O političkim subjektima videti: S. D. Manojlović, *Zakonsko regulisanje finansiranja političkih aktivnosti : da li je potrebno zakonom urediti finansiranje zakonodavne inicijative i referendum*, "Pravni život" 14/ 2014, str. 696-697.

taciju izuzetnog obima.⁸ Donekle olakšavajuću okolnost predstavlja činjenica što je nama potrebno određivanje razlikovanja privatnog i javnog u pogledu pravnog subjektiviteta jednog tela – političke stranke. Međutim ni tada odgovor nije tako jednostavan.⁹ Nama se prelimenarno čini da bi za potrebe ovog rada trebalo poći od toga da *javnopravni subjektivizam podrazumeva određeno ekskluzivno jače ustanovljeno javnopravno (ili sui generis) ovlašćenje koje ne bi mogao nositi običan (privatnopravni) subjekt.*

Pojedinačna problemska pitanja

Prilikom razmatranja pojedinačnih problemskih pitanja potrebno je prvenstveno posmatrati ih kroz optiku navedenih opštih problemskih pitanja. Takođe, potrebno je jednim sistemskim pristupom povezivati na pravno relevantan način određena pojedinačna problemska pitanja koja sistemski umrežena daju jednu novu perspektivu i produciraju dodatnu upitanost.

Pravno problemski je izuzetno kontraverzno pitanje *uticaja političkih stranaka na neposredno izabrane predstavnike i odluke koje oni u vršenju tih funkcija donose.* Uticaj na donošenja odluka koji se sprovodi kroz javno mnjenje, uz političke kalkulacije i oportunistički pravno nije sporan. Pravno je relevantan uticaj političkih stranaka kojim se utiče na određena prava, pravni interes ili status neposredno izabranog predstavnika, čime se politička stranka otelotvoruje kao ličnost sa jačom pravnom voljom, te u određenim situacijama i kao subjekt sa javnopravnim, odnosno *sui generis* ovlašćenjem.

Takvo pravno pitanje otvara se kod pitanja *uticaja političkih stranaka na sam status narodnih zastupnika u predstavničkim telima.* Ova problematika pravnu eskalaciju je doživela kod *pitanja vlasništva nad mandatima.* Nesporna je činjenica da predstavnička tela ne reprezentuju prosto samo građane, nego i političke stranke. Političke stranke su samim tim razvile prirodan uticaj da same utiču na predstavnike koji su pomoć njih došli na javne, predstavničke funkcije. Ova manifestacija je dobila svoje pravne kreacije, ali i kreature pravno karikaturalnog oblika, pa su tako brojni sistemi razvili insitut “blanko ostavki” kada budući kandidati unapred potpisuju antidatirane ostavke, koje stranka po sopstvenom nahođenju može aktivirati.¹⁰ Ova pojava je u našem sistemu šta-više konstitucio-

⁸ V, Vodinić, *Privatno i javno pravo*, (doktorska disertacija), Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, posebno str. 27-68.

⁹ Videti I. Pađen, op. cit., str. 141 i šire.

¹⁰ Više u: S. Manojlović, *Pravna priroda parlamentarnog mandata u Republici Srbiji*, “Pravna riječ”, 31/2012, str. 381-399.

nalizovana čl. 102. stav 2. Ustava. U navedenom slučaju politička stranka se javlja kao nosilac javnog prerogativa, jer ona postaje držalac mandata koji samo građani nekome mogu dodeliti; u nauci,¹¹ kao i praksi Ustavnog suda Srbije i Evropskog suda za ljudska prava¹² postoji saglasnost da je ona u suprotnosti je sa načelom slobodnog mandata. Aktualnost opšteg problemskog pitanja na razini javnopravnih i privatnopravnih merila izražava i misao V. Petrova da institute blanco ostavki predstavlja reyon privatnog (građanskog) prava na ustavni (javni) institut parlamentarnog mandata.¹³ Sukus podpitanja za buduće istraživanje je: (a) uticaj izbornog sistema na karakter mandata (činjenica je da u većinskom sistemu postoji slabija uloga političkih stranaka); (b) odnos sa ostalim pravnim vrednostima poput slobode mišljenja i izražavanja, principa građanske demokratije (plodno tle za navedeno istraživanje su odluke Ustavnog suda Srbije, a zatim i odluke Evropskog suda za ljudska prava); (c) alternativni načini da se političke stranke zaštite od preotimanja sopstvenih predstavnika; (d) mogući predlozi za promenu izbornog zakonodavstva kojim se menja odgovornost narodnih predstavnika.

Mogućnost stranke da u postizbornoj fazi određuje ko će od kandidata sa liste postati narodni poslanik, takođe, je tipično javnopravno ovlašćenje u kome se stranke javljaju kao ekskluzivni autoritativni činioци na odluku preko koga će građani ostvarivati svoju suverenost. Navedeno rešenje je bilo sadržano u u ranijem Zakonu o lokalnim izborima, ali je kasirano Odlukom Ustavnog suda kao neustavno.¹⁴

Drugi vidovi sankcionisanja narodnih predstavnika takođe su zanimljivi sa aspekta njihove ispravnosti. Takvo pitanje se otvorilo u slučaju mandata V. Jermića kada je odlukom Demokratske stranke bio isključen iz partijskog članstva. I tu možemo izdvojiti dve vrste razmatranja, kada stranka iz različitih razloga zahteva od svog člana da joj stavi mandate na raspoloaganje ili određenim različitim

¹¹ Vladan Petrov, *Odluka Ustavnog suda o neustavnosti čl. 43 i 47. Zakona o lokalnim izborima - prilog raspravi o prirodi mandata narodnog predstavnika*, Zbornik radova: "Pravni sistem i društvena kriza", sveska 2, 2011, str. 90. Bosa Nenadić, *O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije*, "Anali Pravnog fakulteta u Beogradu", 1/2008, str 17, O. Duhamcl, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, 1992, str. 620, Dragan Stojanović, *Pravni položaj poslanika*, 1999, str. 297, Milan Jovanović, *Slobodni mandat - ustavnopravni fosil?*, "Srpska politička misao", 1-2/2005, str. 72.

¹² Videti: Odluke Ustavnog suda IU 197/02 od 27. maja 2003. godine i IUz 52/2008 od 21. aprila 2010. godine, kao i odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima *Gauliederv. Slovakia App. no. 36909/97* od 18. maja 2000. godine, *Ganchev. Bulgaria App. no. 57855/00* od 12. aprila 2007. godine i *Sadak and others v. Turkey (No. 1) App. nos. 2990/96, 29901/96, 29902/96 i 29903/96* od 17. jula 2001. god.

¹³ Izlaganje V. Petrova na javnoj raspravi Ustavnog suda 2. februara 2010. godine u predmetu IUz 52/2008.

¹⁴ Odluka IUz 52/2008 od 21. aprila 2010. god.

metodama utiče na njega kako bi sprovodio stranačku politiku (npr. isključenjem iz članstva).

Kod iznalaženja adekvatnih pravnih mehanizama i uticaja stranke na predstavnike građana koji su njeni članovi, na umu treba imati dva, često, dijametralno suprotstavljene vrednosti (istaknute i u delu o opštim problemskim pitanjima). Prva je da treba sprečiti preteran uticaj i dominaciju, odnosno monopoloizaciju političkih stranaka. Druga je da preterano ograničavanje političkih stranaka može biti uvod u neefikasan politički sistem prepun nestabilnosti i kršenja istinske volje građana. Nesporno je da je pozitivnopravni izborni model u Srbiji usmeren tako da građani u velikoj meri podršku daju političkoj stranci, te da prelasci poslanika u suparničke tabore predstavljaju kršenje volje građana.¹⁵

Političke stranke su nesumnjivo *značajan činilac u donošenju javnih odluka*. Određenu vrstu pravne eksuzivnosti, koja indukuje i određeni status lica sa autoritativnim ovlašćenjima uočava se *na zakonodavnom nivou*. Prilikom donošenja zakona političke stranke imaju bitan ili odlučujući uticaj na glasanje svojih (ali i predstavnika građana u parlamentu). Ovaj uticaj u direktnoj je korelaciji sa (pravnim) položajem političkih stranaka. Otuda različit pravni položaj u uporednim pravima uzrokuje i različit stepen uticaja. U sistemima koji poznaju jake stranačke strukture, gde uski krugovi unutar političkih stranaka imaju odlučujuću ulogu na to ko će predstavljati partiju, kao i tamo gde stranka ima odlučujuću ulogu u logističko i finansijsko obezbeđivanje uslova za vođenje kampanje, partija ima značajan uticaj i na kasnije donošenja odluka. *Vice versa* tamo gde su stranačke strukture labave, a kandidati nezavisniji i njihovo donošenje odluka je pod slabijim uticajem.¹⁶ Stoga je ovde značajno *ispitati politički položaj u različitim uporednim sistemima, odnosno onim najuzornijim da bi se dokazala pravna veza između određenog pravnog položaja i uticaja*. Taj uticaj može biti direktan ili indirektan, mek(*soft*), ali je u kontekstu opšteg problemskog pitanja bitno uočiti *da li stranka ima određenu jaču, pravno ekskluzivnu poziciju*. Zatim: *Da li se ta pozicija može oceniti kao pozicija sa određenim javnopravnim ovlašćenjem, odnosno nekim hibridnom, pravnom sui generis pozicijom ili ne?*

Slična vrsta uticaja se može primetiti *naizvršni nivo vlasti*. Prethodno iznete komparativne razlike između partijskih sistema i ovde su *mutatis mutandis* primenljiv. Tu se naravno uočava i različita vrsta pravnog uticaja političkih stranaka u zavisnosti od određenog sistema podele vlasti. Otuda u predsedničkom sistemu, gde građani neposredno biraju egzetivnu oličenu u predsedniku državu, taj

¹⁵ S. Manojlović, *Izborna reforma u Srbiji – kako i zašto?* (rad je prihvaćen za objavljivanje od Centra za javno pravo u Sarajevu).

¹⁶ *Ibid.* Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inžinjeri*, 1994, str. 31.

uticaj je blaži, jer (pored ostalih determinanti) legitimitet vlade se crpi iz podrške građana koju je izabrani predsednik zadobio na direktnim izborima. U parlamentarnim sistemima gde vladu bira parlament, volju rasutih parlamentarnih predstavnika objedinjuje politička stranka ili koalicioni dogovor više njih, pa je samim tim položaj budućih članova vlada u snažnoj korelaciji sa voljom političke stranke.

Iz prethodna dva uticaja može se izlučiti još jedno problemsko pitanje: *uticaj pravnog položaja političkih stranaka na deformaciju podele vlasti između zakonodavne i izvršne*. Reč je o pojavi uočenoj još krajem pretprošlog veka i dijagnostikovanoj kao *kriza parlamentarizma*. Navedenu pojavu karakteriše gubljenje one inicijalne kontrolne uloge parlamenta. Kako veli S. Jovanović: “Prvi teoretičari parlamentarizma zamišljali su parlament i vladu kao dve rivalne vlasti: oni su bili uvereni da će parlament budnim okom pratiti vladin rad i potrzati je na odgovor za svaku pogrešku. Teoretičari parlamentarizma nisu predviđali ovu zajednicu političkih interesa između vlade i parlamenta, zbog koje parlament, umesto da otkriva, prikriva vladine pogreške - i nije više njen nepotkupljivi sudija nego njen zainteresovani ortak”.¹⁷ Ova promena uzrokovana je različitim uticajima, ali je značajnu ulogu u ovoj deformaciji izazvala pojava političkih stranaka. Naime za razliku od parlamenta koji je trebao predstavljati mesto suočavanja mišljenja i sukoba argumentacije, parlament postaje maltene u određenim sistemima akcionarsko društvo stranaka. Na prvi pogled koncentracija moći i odlučivanja se slika ka egzekutivnoj grani vlasti, ali suštinski zapravo može se primetiti da političke stranke zapravo predstavljaju sponu između ove dve grane vlasti, zbog čega ih i Venecijanska komisija ocenjuje kao “most” između legistative i egzekutive.¹⁸ *Ne dolaze li time političke stranke u domet značajnih (javnih) prerogativa kao ekkluziv-nivezivno tkivo između dve političke grane vlasti?*

Sledeće bitno pitanje je uticaj političkih stranaka na izvršno-upravni (administrativni) deo vlasti. Ne otvarajući na ovom mestu raspravu o broju (tri ili četiri) grana vlasti, odnosno da li izvršno politička vlast (oličena u političkim članovima vlade) i izvršno-upravna vlast (koju predstavlja stalni, stručni službenički aparat) čine dve zasebne vlasti ili podgrupu jedne, nesporno je da postoje značajne razlike u njihovom delanju. Osnovno razlikovanje je da se politička postavljanja čine prema nahodima političkog oportuniteta, dok je službenički aparat baziran na sistemu stručnosti i trebao bi biti oslobođen partijskog uticaja. Tako bi se uticaj političkih stranaka na politički deo egzekutive mogao oceniti kao opravdan i

¹⁷ Slobodan Jovanović, *Današnja politička kriza*, “Iz istorije političkih doktrina”, 1990, str. 430.

¹⁸ Guidelines on political Party Regulation, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (1. avgust 2015. godine).

u određenom velikom obimu prirodan. Takav uticaj na stručni službenički aparat je nesporno neopravdan i predstavlja situaciju gde stranke imaju neželjeni upliv u javni sektor. U literature se često ističe primer SAD, gde je najpre činovnički, službenički aparat predstavljao nagradu pobjedničkoj političkoj stranci (*spoils system*), da bi ga vrlo brzo zamijenio sistem baziran na zaslugama (*merit system*).¹⁹ U brojnim sistemima i dalje međutim postoji upliv političkih stranaka na javni sistem, te je *potrebno detektovati pravne manifestacije ovog problema*. One nisu tako lako uočljive, te se navedena pojava javlja često bez određenog eksplicitnog normativnog uporišta, a sama manifestacija se uočava nepravim metodama detektovanja (npr. porast broja zaposlenih nakon političkih promena), ipak moguće je *odrediti određene pravne mehanizme na suzbijanje ove pojave*.

Brojni pravni sistemi, naročito oni kod kojih je izražen prejak uticaj političkih stranaka na nepolitičke javne sektore, karakteriše pojačana potreba za odeljivanjem određenih javnih tela, institucija od političkog uticaja, odnosno pre svega uticaja političkih stranaka. Tako se brojne institucije izdvajaju, a u zemljama sa jakim partokratskim uticajem i dodatno ograđuju i odeljuju od stranačkog uticaja (takav slučaj je kod Agencije za borbu protiv korupcije, sudske vlasti, ustavno-sudske funkcije itd.). *Nije li upravo ovo posebno odeljivanje pokazatelj da određene funkcije ne mogu funkcionisati pod redovnim upravno službeničkim aparatom (npr. kod Agencije za borbu protiv korupcije) upravo pokazatelj da se taj segment javne uprave de facto nalazi pod značajnim stranačkim uticajem*. Naravno, razlozi navedenog izdvajanja uzrokovani su i drugim razlozima, te u budućem istraživanju posebno treba obratiti pažnju gde je odeljavanje od stranačkog uticaja bilo odlučujuć razlog, u kojim slučajevima jedan od ključnih, a kada sporedan ili uopšte nije postojao kao uzrok.

Kod pravnih mehanizama suzbijanja partijskog uticaja na određenu javnu sferu zanimljiv je mehanizam inkompatibilnosti određenih javnih funkcija sa članstvom u političkoj stranci. Takav je recimo slučaj saustavnosudskom, kao i sudskom funkcijom, funkcijom direktora Agencije za borbu protiv korupcije, guvernera Narodne banke, itd. *Tu možemo primetiti jednu pravnu zaštitu i ogradu od partijskog uticaja koju je potrebno analizirati sa aspekta uzroka i delotvornosti same zaštite*. Zanimljivo je i razmotriti institut takozvanog zamrzavanja funkcije unutar političke stranke za vreme trajanja javne funkcije koji se javio u praksi. *Da li je ovaj institut dovoljna brana od partijskog uticaja ili predstavlja zapravo samo izvrgavanje i zaobilazanje pravnih prepreka koji bi trebale da predstavljaju zaštitu od partijskog uticaja?*

¹⁹ A. Rabrenović, *Razvoj federalne uprave SAD: od portage za političkim plenom ka ostvarivanju javnog interesa*, "Uvod u pravo SAD", 2008, str. 49-70.

Posebno zanimljivo je pitanje (ne)spojivosti funkcije šefa države sa mestom predsednika političke stranke. Ovo pitanje je bilo izuzetno aktuelno u Srbiji nakon povratka na koloseke liberalne ustavnosti donošenjem Ustava od 1990. godine. Tada su brojna i vodeća imena naše ustavnopravne nauke isticali da je vršenje funkcije predsednika države nespojivo sa funkcijom predsednika političke stranke.²⁰ Budući da je tadašnji Ustav propisivao nespojivost funkcije predsednika države sa, pored ostalog, "drugom javnom funkcijom" nameće se pitanje: *ako je prema vodećim konstitucionalistima funkcija predsednika partije javna, da li je samim tim politička stranka javnopravni subjekt?*

Finansiranje političkih stranaka, takođe predstavlja oblast koju je nophodno specifično *sui generis* regulisati.²¹ Osnovna funkcija regulisanja finansiranja političkih stranaka, ima za cilj uspostavljanje antikoruptivnog sistema i, što se često zanemaruje, funkcionisanje stabilnog partijskog sistema. Tu već možemo uočiti značajnu indiciju koja se snažno reflektuje na osnovno pitanje istraživanja. Očigledno je da država na poseban način sa brojnim specifičnostima reguliše funkcionisanje partijske scene upravo imajući u vidu njihovu ulogu u pretakanju privatnih volja u javnu volju. Takođe, *potreba da se specifičnim zakonodavnim antikoruptivnim merama interveniše u određenu sferu, jasno idukuje pojačani uticaj te sfere na donošenje javnopravnih odluka, koji samim tim ukazuju na postojanje određenih (da li javnopravnih?) uticaja.*

Registracije političkih stranaka i posebni uslovi osnivanja su sledeće segmentarno pitanje koje sublimiše veliki broj konkretnih problemskih pitanja. Ukoliko postoje posebni uslovi za postojanje političkih stranaka, zanimljivo je *uporediti ih sa uslovima za osnivanje drugih udruženja*. Ukoliko se tada može primetiti poseban tretman političkih stranaka, može se postaviti pitanje, *da li je reč o pooštrenim kriterijuma koji su imanentni umerenim razlikama ili se zapravo njima ističe određeni izrazito specifičan pravni položaj političkih stranaka.*²² Takođe je bitno pitanje koje su granice u uspostavljanju posebnih uslova za osnivanje ili postojanje političkih stranaka. *Ukoliko su one preoštre ne ugrožava li se time sloboda političkog udruživanja, odnosno i sama dostupnost bavljenja politikom?* Aktuelnost navede-

²⁰ M. Jovičić, *Kuda ideš Srbijo – Hronika srpsko-jugoslovenske ustavnosti (1990-1994)*, 1995. str. 24, I K. Čavoški, *Ustav kao jemstvo slobode*, 1995. str. 140, D. M. Stojanović, *Ustav i političko zakonodavstvo Republike Srbije*, 1991. str. 92, O. Vučić, *Pet godina Ustava – primena Ustava, poštovanje Ustava*, "Pravni informator", 2/2012 str. 9-10.

²¹ S. Manojlović, *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, "Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu: Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije", 2011, 274-279 i šire.

²² Više o tome: V. Mikić, *Zakon o političkim strankama pred Ustavnim sudom Srbije*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Mikic1.pdf (1. avgust 2015. godine).

nog pitanja je vidljiva u svjetlu činjenice da je novim Zakonom o političkim strankama²³, drastično podignut broj potrebnih osnivača za nastanak političke stranke (sa 100 na 10.000). Definisano pitanje upravo se nalazi i pred Ustavnim sudom (predmet) koji je pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti.²⁴

U pravnom razmatranju je zanimljivo da sistemska analiza određenih problemskih tačaka zajedno otvara nova problemska pitanja. Primera radi finansiranje isključivo političkih stranaka (što je bilo rešenje prethodnog zakona), nije naročito problematično. Može se pravdati da je u tom periodu relativno svako uz pravno razuman uslov mogao registrovati političku stranku (100 osnivača) i u slučaju svoje pravne relevantnosti dobijati sredstva iz javnih izvora za finansiranje. I sam ustav *ističe posebnu ulogu političkih stranaka u formulisanju volje građana pa je samim tim potrebno dati jedno detaljno tumačenje navedene norme, koja treba da sadrži i granice do kojih ta posebnost seže*. Međutim, nakon promene Zakona o političkim strankama kojim je podignut broj osnivača na 10.000 razumno je postaviti pitanje tumačenja ustavnosti ove dve odredbe koje su sada u korelacijskoj vezi. Hipotetički, ako zanemarimo prethodno iznetu sumnju da je 10.000 potpisa preoštar uslov i da se time ograničavaju politička prava. Takav stav bi se recimo mogao braniti tvrdnjom da je zapravo država propisala posebne pooštrene uslove za osnivanje političkih stranaka, ali da je bavljenje politikom moguće i kroz druge forme političkih subjekata, koji mogu ispuniti uslove za učešće na lokalnim ili republičkim izborima, imati kandidata za predsednika itd. čime se kroz njih mogu ostvariti navedena politička prava. Međutim ukoliko je finansiranje iz javnih izvora dostupno samo političkim strankama, postavlja se pitanje da li time došlo do određenog ograničavanja političkih prava. Upravo je navedeni pristup i navođen kao jedan od razloga koji su uzrokovali novo rešenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kojim je izjednačena dostupnost javnim sredstvima političkim strankama i drugim političkim subjektima.²⁵

Drugo bitno sistemsko pitanje je *nivo demokratije u samoj političkoj stranci koji bi se mogao oceniti kao odnos stranačke autonomije na autohtono samoodređivanje načina na koji će se donositi odluke i načela demokratičnosti*. Pojedini ustavi već sadrže određena načela da političke stranke moraju biti zasnovane na princi-

²³ "Službeni glasnik RS", br. 36/09 i 61/15.

²⁴ Videti: Rešenje Ustavnog suda IUz 116/09 od 31. oktobra 2013. godine. Posebno je značajno da Ustavni sud po pravilu inicijative odbacuje, dok pokretanje postupka iniciranog inicijativom podrazumeva i u principu odluku o neustavnosti određene odredbe. Naravno, ne želeći da prejudiciramo sadržaj odluke Ustavnog suda, moguće je i donošenje dijametralno suprotne odluke kojom će se utvrditi da nema neustavnosti.

²⁵ S. Manojlović, *Zakon o finansiranju...* (op. cit.), str. 278.

pu demokracije (Ustav Hrvatske).²⁶ U kojoj meri se opštenormativnim propisima uopšte može zalaziti u autonomiju ličnosti političke stranke? Jedno od pravila je da načelno države ne treba da previše uređuju i ograničavaju oblast delovanja političkih stranaka. Restriktivan i rigidan pristup ima prizvuk ograničavanja. Međutim, u konkretnom slučaju postoji jedan širi problem. Recimo da stranke, kao što je slučaj u Srbiji, autonomno odlučuju na koji će način donositi unutarstranačke odluke i da po pravilu donošenje bitnih unutarstranačkih odluka donosi uži krug stranačkog rukovodstva.²⁷ Postojeće političke stranke dobijaju sredstva za finansiranje redovnog rada iz javnih izvora u skladu sa poslednjim izbornim rezultatom. Takođe, postojeće političke stranke su vidljive, a po pravilu imaju pristup i javnim resursima bilo na nacionalnom, pokrajinskom ili lokalnom nivou. *Zanimljivo je analizirati koliko navedena rešenja sistemski povezana ugrožavaju suštinski ostvarivanje pasivnog biračkog prava.* Recimo ostvarivanje navedenog prava je dosta ograničeno. Postojeće političke stranke su favorizovane, a u njima se odluke donose od strane uskog kruga ljudi; osnivanje novih političkih stranaka je otežano.²⁸ Samim tim ispada da bilo ko ko želi da se kandiduje na izborima sa iole ozbiljnijim šansama na uspeh bi morao da prođe kroz špalir stranačkih oligarhija; i da jezikom opšte teme ovogodišnjeg kopaoničkog skupa, suzbije autonomiju sopstvene ličnosti odnosno prilagodi je meri uticajnih ljudi. *Da li je rešenje navedenog problema uvođenje neposrednih demokratskih opštih izbora na stranačkom nivou kao prelimenarnih (izbora pre) izbora? I kojim pravnim instrumentima predvideti navedena rešenja? I koja bi bila skica budućih rešenja?*²⁹

Zabrana političkih stranaka je izazovno pitanje direktno povezano sa osnovnim ljudskim pravom na slobodu udruživanja, odnosno njegovim ograničenjem, a istovremenom se može dovesti u vezu i sa drugim pravima (na slobodu mišljenja i izražavanja). *Zabrana političkih stranaka se valja posmatrati u korelaciji sa pre svega zabranom ostalih udruženja*, koje takođe poznaju brojna uporedna prava. Da li se zabranjuju udruženja iz istog razloga kao i političke stranke? Da li one pozajmljuju jednu od funkcija koju smo utkali u predlog pojma političkih stranaka? Ako se vratimo na početak, primetićemo da je jedna od funkcija političkih stranaka bilo formulisanje, skupljanje i kanalsanje skupa privatnih volja i njihovo transmisiona uloga koja se sastoji u pretakanju u javnu volju. Vrlo bitno je

²⁶ I. Pađen, *op.cit.*, str. 151.

²⁷ O prednostima i manama uvođenja neposredne stranačke demokratije: S. Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives – Implementing Intra-party Democracy*, https://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf (1. avgust 2015. godine).

²⁸ Više o tome: S. Manojlović, *Izborna reforma...* (*op.cit.*).

²⁹ *Ibid.*

da se to kanalisanje privatnih volja, ne vrši samo prostim sakupljanjem i branjem već zrelih i formiranih volja. Taj proces izlučivanja mnoštva raspršenih volja, vrši se pre svega uzgajanjem, privlačenjem i njihovim formiranjem. Dakle, političke stranke u javnom diskursu utiču u značajnoj meri na formiranje i kreiranje javnog mnjenja, određene ideje kojoj građani prilaze voljno. Te volje se pretaču onda u javnu volju. Ako izvršimo analizu razloga zabranjivanja, možemo uočiti tendenciju da se političke stranke, zapravo zabranjuju iz razloga koji se upravo sastoji u tom procesu kreiranja i formiranja kolektivnih ideja koje treba da se pretoče u javnu volju. Tako, Ustavi zabranjuju širenje mržnje i pozive na diskriminaciju, upravo iz razloga, jer u slučaju da kolektivizacija ovih ideja okupi kritični broj pristalica, pitanje vremena je kada će ih određeni politički subjekt pretočiti u javnu volju. Upravo takvo je iskustvo Vajmajrske Nemačke, koje je bilo razlog nastanka ovog instituta.

Ukoliko u određenom sistemu postoji institut zabrane političkih stranaka, on po pravilu spada u nadležnost ustavnog sudstva. Centralizovano ustavno sudstvo pored svoje klasične, prve funkcije normativne kontrole ocene ustavnosti opštih akata, zbog koje je i nastao kao otelotvorenje teorijskog koncepta H. Kelzena, ima i znatan broj ostalih, nešto novijih, funkcijama u kojima odlučuje kao neka vrsta klasične sudske instance. Tako on u postupku po ustavnoj žalbi štiti prava građanina od strane sudske i(li) upravne vlasti. U slučajevima gde ono direktno sudi određenom pravnom subjektu interesantno je da se uvek radi o određenom nosiocu javne funkcije. Tako ustavni sud sudi da li je predsednik ili određeni ministar povredio ustav; dešava se da odlučuje o statusu sudija i tužilaca (u našem pravnom sistemu se u ovim slučajevima javlja kao žalbeni sud). Time se zapravo smatra da je određeno pitanje toliko značajno i osetljivo da se ne može poveliti njegovo rešavanje nekoj drugoj instituciji, pa da ustavno sudstvo nakon toga ispravnost određene odluke ceni *post festum* u postupku po ustavnoj žalbi. Druga bitna karakteristika je da zapravo ustavni sud sudi određenim nosiocima javnih prerogativa – javnim funkcionerima. *Ako se pored ostalih na toj listi pravnih subjekata koji mogu podleći suđenju nalaze i političke stranke, nije li to pokazatelj određenih javnih supstrata u pravnoj ličnosti političkih stranaka?*

ZAKLJUČAK

Nesumnjivo je da se rešenje pojedinačnih problemskih pravnih pitanja može rešiti odgovorom na opšta problemska pitanja i jednim opšteteorijskim uobličavanjem pravnog koncepta političkih stranaka. Jedan od mogućih koncepata budućeg pravnog uobličavanja skiciran je u navedenom članku.

Iz izloženog se nameću polazne hipoteze koje bi u budućim istraživanjima valjalo proveriti: 1) Stavljanje mandata u predstavničkim telima na raspologanje političkim strankama tipičan je primer javnih prerogative u rukama političkih stranaka. 2) Isto se može reći za rešenje u kojem stranke samovoljno nakon izbora odlučuju ko će od kandidata sa izborne liste dobiti poslanički mandate. 3) Uticaj partokratskog principa na stručni službenički aparat vlasti predstavlja partijsku uzurpaciju javnih ovlašćenja. 4) Omogućavanje političkim strankama na sutonomno donošenje odluka vezano za kandidovanje neposredno izabраниh predstavnika u korelaciji sa drugim sistemskim rešenjima koja preferiraju postojeće političke stranke jeste ograničavanje pasivnog izbornog prava. 5) Svrha instituta zabrane političkih stranaka uslovljena je njihovim uticajem na formulisanje javne volje. 6) Pravne specifičnostipolitičkih stranaka determinisane su u velikoj meri i(li) prikupljanjem biračke podrške (glasova) ili kasnije u formulisanju i izražavanju opšte političke volje predstavnika građana.

U budućim istraživanjima potrebno je dalje istražiti: 1) meru uticaja političkih stranaka na zakonodavni proces, izvršnu vlast i uticaj na odnos između vlade i parlamenta; 2) koji su dozvoljeni pravni mehanizmi političkih stranaka na donošenje javnih odluka i status njihovih predstavnika; 3) ispitati uzroke i oceniti postojeće modele inkompatibilnosti određenih javnih funkcija sa članstvom u političkoj stranci; 4) ispitati veze finansiranja političkih stranaka sa legitimnim i legalnim korišćenjem javnih resursa i upotrebom privatnih resursa; 5) opravdanost posebnih uslova potrebnih za postojanje odnosno osnivanje političkih stranaka; 6) predložiti adekvatne modele ograničenja unutarstranačke autonomije u donošenju odluka; 7) razloge zabrane političkih stranaka kao mere između zaštite društvenih sloboda i omogućavanje političkog pluralizma.

Nesumnjivo da će istraživanje navedenih pitanja iznedriti nove hipoteze i nova problemska pitanja. Predočena dva spiska otuda predstavljaju samo polaznu osnovu i zapravo su "vrh ledenog brega", koji se prvo uočava.

Na kraju, u duhu teme ovogodišnjeg skupa opšta poruka ovog spisa bi bila: *Autonomiju pravne ličnosti političke stranke slobodna je dok omogućava efikasno sprovođenje i izražavanje građanske suverenosti. Onog momenta kada ta autonomija počinje uzurpirati građansku suverenost i postane sama sebi svrha potrebno je pravno je ograničiti.*

SAVO D. MANOJLOVIĆ

Research Assistant, Institute of Comparative Law,
Belgrade

WITH DILEMMA ABOUT LEGAL POSITION OF POLITICAL PARTIES

Summary

In this paper, the author provides an introduction into the problem of political parties' theoretical definition. The first thesis of this paper is that there is the need for an abstract theoretical concept of political parties. The second one is that general questions of political parties' legal position are in a symbiotic relationship with individual legal questions about political parties. In the paper there is a list of general and individual legal questions, and directions for future research. Also, a list of hypotheses which should be verified in future research is given.