

SAVO MANOJLOVIĆ

UNUTARSTRANAČKI IZBORI I DEMOKRATIJA

– Uvod u problematiku –

U V O D

Pitanje unutarstranačkih izbora, odnosno unutarpartijske demokratije je oblast o kojoj je vrlo slabo pisano. Đ. Sartori jedan od vodećih autoriteta i vrsni poznavalac uporednih instituta, takođe, ističe neverovatno mali broj radova koji se bavi ovom tematikom.¹

Cilj ovog rada je da se, pre svega, otvore par pitanja značajna za našu ustavnopravnu nauku. Mi ćemo u ovom radu kandidovati kao glavnu tezu tvrdnju da bez unutarstranačkih izbora nema suštinske demokratije u zemljama liberalno demokratskog uređenja. Bez neposrednih unutarstranačkih izbora dolazak na vlast a samim tim ustavne vrednosti i prava poput demokratskog uređenja i pasivnog biračko pravo zapravo su samo prazne floskule i “kitnjast ustavni dekor”. Osnovnu tezu zasnivamo na dve podteze. Prvo, stranke bez unutarstranačkih izbora funkcionišu kao entiteti koji su suštinski zatvoreni za proboj novih ideja i ljudi. Drugo, umreženost političkih stranaka sa javnim institucijama, kao i njihova finansijska i organizaciona etabliranost daje im drastičnu prednost u odnosu na ostale političke snage i ideje koje bi se van postojećeg partijskog sistema kandidovale. Postojanje unutarstranačkih izbora, za potrebe ovog rada, podrazumevaće postojanje neposrednih, tajnih izbora za vodeće stranačke pozicije, kao i za

Savo Manojlović, MA, istraživač – pripravnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

¹ Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, 34.

kandidate koje će stranka kandidovati na neposrednim izborima za članove parlamenta ili predsednika.

Akzuelnost ove teme ogleda se u jednom paradoksu vremena u kome što se o demokratiji i učešću građanau procesu vladanja više priča, njih sve manje ima. U tom smislu *pravna obrada ove teme zaista jeste društveni imperativ*.

Zatvorenost partijskog sistema bez unutarstranačkih izbora

Uporedno pravno gledano postoji širok spektar odlučivanja unutar političkih strankama. Formalnoprano gledano odluke mogu donositi uža stranački krugovi (rukovodstvo oličeno u predsedništvu, izvršnom odboru) ili širi (kongresi, kokusi, skupštine...), a postoje i sistemi gde samo članstva ili čak, kao u slučaju SAD, svi građani odlučuju o tome ko će predstavljati stranku. Model u kome lokalni predstavnici, delegati prenose glas svog lokalnog tela na oko deluje kao solidna i pomirljiva kombinacija efikasnosti i demokratizacije, ali je u praksi daleko od idealnog. Tako Đ. Vuković ističe da “iako su prednosti ovakvog tipa selekcije operativnost i predstavljenost svih članova preko izabranih stranačkih predstavnika, česti su primeri da se ovaj proces zloupotrebaljava i manipuliše od strane pojedinih struja u okviru stranačke strukture (...). Često se dešava da postoji unapred pripremljen scenario o međusobnoj podršci pojedinih organizacionih jedinica stranke, pa proces selekcije prolaze samo oni kandidati koji imaju ‘zaleđe’ u lokalnim ili regionalnim centralama stranke.”²

Ako ne postoje neposredni stranački izbori, ljudi koji su zainteresovani za napredovanje unutar stranačke hijerarhije po pravilu slobodu odlučivanja i svoje političke ideje oportunistički ukalupljaju prema moćnijim stranačkim strukturama. Tako u svakoj stranci dolazi ili do apsolutizma gde se sve podređuje liku i delu lidera (apsolutistički model) ili eventualno ukoliko postoji par struja u isparcelisan model (feudalni model). U oba slučaja jasno je da dolazi do dominacije uskih stranačkih elita, koje imaju mehanizma da marginalizuju nove ideje i ljude, ukoliko nisu “na njihovoj liniji”.

Unutarstranački izbori omogućavaju prostor za iskazivanje novih ideja i ljudi. Tu zaista nove ideje i ljudi imaju šansu da se kandiduju i suprotstave stranačkom establišmentu, pa čak i da ga nadvladaju. Takav primer možemo naći u V. Britaniji, kada je Džeremi Korbin, “večiti” stranački marginalac, u stalnom konfliktu sa elitom i vrhuškom laburista postao lider ove partije. Pa čak i pobjeda sadašnjeg američkog predsednika Baraka Obame nad favorizovanom Hilari Klinton,

² Đ. Vuković, *Izborna zakonodavstvo i izborni proces u Srbiji* (doktorska disertacija), Beograd, 2011, 41.

donekle jeste primer koliko unutarstranačka demokratija čini uopšte proces kandidovanja prohodnijim i ne tako lako kontrolisanim od strane usko kruga ljudi.

Naravno ne treba idealizovati stvari. I u sistemima sa unutarstranačkim izborima, kao oduvek u politici, i dalje se mnogo toga vrti oko količine novca, marketinških trikova i trgovine uticajem.³ No, unutarstranačka demokratija ipak omogućava, po najpre egzistiranje različitih mišljenja, frakcija unutar stranke, a zatim i izvesnu šansu novim ljudima.

Umreženost sa javnim onstitucijama i finansijsko-organizaciona prednost postojećih političkih stranaka u odnosu na nove političke snage

Postojeće političke stranke imaju određenu finansijsku-organizacionu prednost u odnosu na nove političke snage. Time se vrlo često onemogućava bavljenje politikom i kandidovanje novih ljudi van postojećeg partijskog establišmenta. Istina, formalno pravno gledano demokratski sistemi po pravilu omogućavaju organizovanje i kandidovanje novih političkih opcija. Međutim postojeće partijske strukture, bilo da su vlast ili opozicija, imaju izrazitu prednost i po pravilu u realnosti dolazi do zatvaranja prostora za nove ideje i ljude koji ne dobiju amin postojećih struktura.

Postojeće stranke imaju već izgrađene i stvorene brojne organizacione resurse poput stranačke infrastrukture i razgranate organizacije koje funkcionišu kao uhodani sistemi. Imaju već regrutovane pristalice i prepoznatljive su u javnom prostoru kroz delanje bilo iz pozicije vlasti ili opozicije. Takođe, one već imaju razrađen sistem finansijskog funkcionisanja bilo da se finansiraju iz javnih sredstava (koja država izdvaja za funkcionisanje političkih stranaka) ili privatnih izvora (donacija, članarine, sopstvene imovine itd.). Visina javnih sredstava se po pravilu vezuju u celosti ili delimično za rezultat koji su stranke ostvarile na određenim izborima. Novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti⁴ istina obezbeđuje raspodelu jednakih sredstva za izbornu kampanju, za razliku od prethodnog rešenja koji je sredstva za izbornu kampanju raspoređivao shodno prethodnom izbornom rezultatu, te na taj način predstavlja iskorak u dobrom smeru. Međutim reč je o suštinski kratkom periodu, koji ne omogućava novim političkim grupacijama da se etabliraju kao relavatni politički činoci. Mnogo značajnija sredstva za finansiranje redovog rada omogućavaju materijalnu egzistenciju parlamentarnim strukturama u jednom konstantnom, dužem periodu.

Samim tim nove političke snage koje nisu postojeće i etablirane, nemaju finansijski dostupan izvor kojim bi uopšte zavrteli sebe i predstavili se široj javnosti.

³ J. Ćirić, Političke partije kao generator korupcije, *Izbori u domaćem i stranom pravu*, 2012, 51-74.

⁴ Sl. gl. RS 43/11 i 123/14.

Privatni izvori finansiranja omogućavaju da nove ideje i ljudi, dobiju iz privatnih izvora potrebna finansijska sredstva i na taj način dobiju šansu da se prezentuju u javnosti i kandiduju se sa donekle izglednim šansama za uspeh.⁵ Međutim i kod finansiranja iz privatnih izvora po logici stvari postojeće političke stranke su prepoznatljivije u javnosti, etablirane i samim tim primamljivije za investicije.

U društvima sa izraženijim stepenom korupcije i nerazvijenim institucijama, političke stranke vrlo često se finansiraju i zloupotrebom javnih sredstava koja se ogleda u izvlačenje javnog novca kroz fiktivne ili nameštene poslove ili se stranački zapošljena armija, deo prihoda izdvaja za stranku. U Srbiji smo se ovim fenomenima bavili u ranijim radovima, a ova pojava je posebno razobličena Izveštajem Saveta za borbu protiv korupcije o pritiscima i kontroli medija u Srbiji broj 07-00-6614/2011-01 od 19. septembra 2011. godine, kada je konstatovana da sve političke stranke imaju svoje "omiljene firme" koje dobijaju poslove. U sistemima poput našeg, takvi načini finansiranja vrlo često mogu stvarati značajnu prednost postojećim etabliranim strankama i faktički onemogućavati pojavu novih snaga.

U Srbiji je tokom dve i po decenije višestranačja dolazilo do česte pojave novih političkih stranaka i značajnih amplituda u njihovoj popularnosti i snazi. Tako je tokom devedesetih godina apsolutno najača i dominantna Socijalistička partija Srbije u jednom periodu nakon 5. oktobra 2000. godine bila jedva za nekoliko procenata iznad cenzusa, da bi sada opet iz poslednjih izbornih ciklusa izlazila kao druga po snazi politička opcija. Devedesetih godina među najačim političkim opcijama Srpski pokret obnove sveden je na statističku grešku, dok su iz istog perioda ne toliko jaka Demokratska stranka i Demokratska stranka Srbije nakon 2000 godine, prvo u kolaiciji a zatim i samostalno bile vodeće vladajuće stranke; da bi sada Demokratska stranka bila na ivici cenzusa, a Demokratska stranka Srbije bez kapaciteta da ga samostalno pređe. Nekad jaka Srpska radikalna stranka je u jednom momentu čak ostala izvan parlamenta. Trenutno je dominantna Srpska napredna stranka koja je nastala 2008. godine. Sve ovi podaci međutim ne samo što ne obaraju našu izloženu tezu, već je naprotiv potvrđuju. Naime sve političke stranke koje su igrale bilo kakvu ulogu na političkoj sceni Srbije, zapravo su samo otcepljena krila prvih stranaka koja su nastala u prvom naletu osnivanja političkih stranaka nakon vospostavljanja višestranačja. Tako se Srpska radikalna stranka odvajala iz Srpskog pokreta obnove od koga se kasnije otcepila Nova Srbija koja je jedan period igrala relativno značajnu ulogu. Od Demokratske stranke se odvajao najveći broj stranaka – Demokratska stranka Srbije,

⁵ I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns*, 2003, 20 i S. Manojlović, "Finansiranje političkih stranaka iz javnih ili privatnih izvora – kolika je cena pravednog političkog sistema?," *Harmonius* 1/2015, 150.

Liberalno demokratska partija, Socijal demokratska partija i mnoge druge manje. Srpska napredna stranka je nastala odvajanjem iz Srpske radikalne stranke itd.

Zapravo može se primetiti da ne možemo govoriti o izrazito novim političkim strankama i idejama, već je reč o stranački otcepljenim frakcijama koji su po pravilu cepali i postojeću stranačku infrastrukturu i preuzimali uhodane mehanizme finansiranja. Jedina tri “izuzetka” na srpskoj političkoj sceni – nastanak Jugoslovenske levice, G17+ kao i prvo pokreta, a zatim i stranaka Dosta je bilo i Dveri - takođe su potvrda navedene teze. I to ne zato što bi ovu tezu zaklonili netačnom floskulom da “izuzetak potvrđuje pravilo”, već zato što i kada se ovi “izuzeci” dublje razmotre, uvidi se da oni zapravo i nisu izuzeci, već slučajevi koje možemo podvesti pod navedeno pravilo. Jugoslevenska leвица je vaistinu nastala autohtono, a ne cepanje od određene političke stranke. Međutim, nastala je uz blagonaklonost i podršku tada vladajuće Socijalističke partije Srbije, automatski postajući njen koalicioni partner sa mrežom članova raspoređenih rukovodeća mesta unutar javnog sektora. Takođe, stranka G17+ je nastala je iz okrilja koalicije Demokratske opozicije čiji su vodeći kadrovi vršili vodeće javne funkcije i(li) bili visoki funkcioneri drugih stranaka. Dosta je bilo i Dveri su političke stranke/pokreti koje su na poslednjim izborima tek prešle census (Dveri u koaliciji sa Demokratskom strankom Srbije) i one donekle odudaraju od navedenog pravila, jer takođe nisu nastale cepanjem od postojećih stranaka. No, Dosta je bilo je nastao kao pokret okupljen oko svog lidera Saše Radulovića i njegovih ideja koje je plasirao kao ministar privrede i samim tim je već imao, određeni javni prostor kao platform za plasiranje svojih ideja, što je opet značajna prednost u odnosu na hipotetičku situaciji da je probao da se politički plasira van sistema kao široj javnosti ne toliko poznati ekspert-blogger. Dveri su takođe postojali već određeni duži period kao grupa okupljena oko istoimenog časopisa i na javnim tribinama artikulise ideje i pravi mrežu svojih budućih pristalica.

ZAKLJUČAK

Dve obrađene podteze u svojoj sinergiji zaista dovode do teze da u sistemima u kojima ne postoje neposredni unutarstranački izbori dolazi do otežanog pristupa za kandidovanje novih ideja i ljudi. Time su suštinski ugrožene neke od osnovnih ustavnih vrednosti, a i sami temelji modernog koncepta demokratije. U tim slučajevima pasivno biračko pravo je suštinski prepušteno kontroli partijskih oligarhija i pravno egzistira kao “kitnjast ustavni dekor”. Ceo društveno-politički sistem otuda ima dekorativnu demokratsku legitimaciju. Uski krugovi kontrolišu političke stranke; preko političkih stranaka se na taj način određuju kandidati i ceo izborni sistem predstavljan jedan u velikoj meri otuđen i bez prolaska kroz “stranačke špalire”, kojima rukovodi uzak krug ljudi, neprohodan put za nove ide-

je i ljude. Uvođenje unutarstranačkih izbora je i uporedno pravno gledano učinjeno, kako veli Đ. Sartori sa ciljem “da oslabe strančke klike i ‘oligarhije’ koje su tražile konja koji dobija iza zatvorenih vrata ‘u prostorijama punim dima.’”⁶

U svojim ranijim radovima smo kandidovali koncept unutarstranačkih izbora *de constitutione/lege ferenda*.⁷ Nesumnjivo je da pitanje unutarstranačkih izbora i demokratije jeste tema koju je potrebno dalje obrađivati, pa ovaj rad zapravo predstavlja jedan od pionirskih poduhvata. Naravno pored ove prednosti sa aspekta ustavnosti, postoje i druge afirmativne osobine unutarstranačke demokratije⁸, ali i njene slabosti,⁹ što su sve teme za buduća istraživanja i promišljanja.

U kontekstu opšte teme ovogodišnje Kopaoničke škole prirodnog prava, nesumnjivo je da realan život pravnih, a naročito ustavnih vrednosti jeste imperativ svakog modernog društva. Uvođenje demokratije u političkim strankama jeste jedan društvenih imperativa. Političke stranke jesu jedne od bazičnih supstanci u svakoj modernoj demokratiji, pa upravo zato ukoliko u njima nema demokratije, neće ga biti ni u celom društvu.

SAVO D. MANOJLOVIĆ, MA,
Research Assistant, Institute of Comparative Law,
Belgrade

INTRAPARTY ELECTION AND DEMOCRACY – INTRODUCTION TO THE PROBLEM

Summary

Intraparty elections are essential substance of real liberal democracy. Without intraparty democracy, political parties are close for new people and idea. In that case, all processes in political party are controlled by party elite. Keep in mind, that present political parties have party infrastructure, network with public system, supporters and financial stability, we can conclude that system without intraparty democracy is not open for new people and ideas.

⁶ Sartori, *op. cit.*, s. 32.

⁷ S. Manojlović, “Izborna reforma u Srbiji – kako i zašto?” *Reforma izbornog sistema u Srbiji*, 57-62.

⁸ S. Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, New York 2005, s. 4.

⁹ Tako se ističe da stranački aktivisti koji bi glasali na unutarstranačkim izborima često predstavljaju “tvrde partijsko jezgro” sa elementima “fundamelizma”, te su skloniji ekstremnijim kandidata, umesto onim umerenim koji na opštim centralnim izborima mogu privući veći broj pristalica. Tako vrlo često ovaj sistem iako uključuje veći broj građana u proces odlučivanja može dovesti do slabijeg rezultata. *Ibid.*, 5.