

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Саво Д. Манојловић

**ЈАВНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ И
ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА
У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2021

**UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW**

SAVO D. MANOJLOVIĆ

**PUBLIC LEGAL SUBJECTIVITY AND
PREROGATIVES OF POLITICAL PARTIES
IN LIBERAL DEMOCRACY**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2021

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

др Добросав Миловановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Добросав Миловановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Владимир Ђурић, виши научни сарадник Института за упоредно право

Датум одбране:

Изјаве захвалности

У мом научном сазревању текао је и процес мога формирања као човека, због чега осећам огромну захвалност према мојим родитељима на свој несебичној подршци, љубави и брижношћу коју су ми пружили, зато им и посвећујем ову докторску дисертацију.

Ова дисертација, али и моји целокупни научни развој свакако не би изгледали овако без људске, научне и стручне подршке мога ментора професора Добросава Миловановића. Својим знањем, преданошћу и доступношћу, али и једним дивним људским односом за мене ће остати узор поступања према студентима и млађим колегама.

Захвалност дугујем и професору Владану Петрову који је не само током докторских студија, већ врло често и током објављивања мојих првих научних радова био значајан саветодавац, критичар и подршка. Такође, желео бих посебно да се захвалим и трећем члану комисије своме колеги са Института за упоредно право Владимиру Ђурићу драгоценом саговорнику и полемичару од кога сам у бројним (не)формалним разговорима и расправама пуно тога научио.

Административни аспекти студирања, мени су увек били не нарочито пријатни, али захваљујући Љиљани Марић која је својом топином, људскошћу и професионалношћу увек излазила у сусрет и овај сегмент студирања био је испуњен лакоћом и пријатношћу.

Мој развојни пут сигурно би имао другачији ток да нисам добио прилику и изузетну част од тадашње председнице Уставног суда Босе Ненадић, а затим и од претходног и садашњег директора Института за упоредно право, Јована Ђирића и Владимира Чоловића, да се професионално остварим у овим еминентним институцијама. Посебну захвалност им дугујем на топлим речима подршке, али и родитељској критици и подстреку.

На сестринској подршци, бризи и бројним разговорима подршке бих желео да се захвалим мојим колегинацама Јелени Теранић и Мирјани Глинтић. На саветима бих желео да се захвалим и колегама Милошу Станићу и Мирославу Ђорђевићу, а уз неизмерну тугу и своме младом колеги, прерано преминулом, Стефану Андоновићу, једном од најизузетнијих младих научника и људи са којим сам имао част да радим и да се дружим. Такође бих желео да споменем и свог цимера и друга из Уставног суда Небојшу Гујаничића.

Иако ћу неког од бројних пријатеља неоправдано заборавити да споменем, желео бих да се захвалим мојим пријатељима Марини, Кристини (којој посебну захвалност дугујем због предаје рада), Николи, Салету, Луки и Милану на свој техничкој подршци, али и другарској радости.

На крају, али не и по значају, неизмерну захвалност за одлучујући подстрек и љубав коју ми је пружала, али и огромну техничку подршку у изради дисертације дугујем једној девојци Јелени. Крај овог захтевног подухвата уз њу је за мене представљао истинску радост и задовољство.

ЈАВНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ И ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Резиме

Политичке странке спадају у институције без којих није могуће замислити функционисање либералне демократије. У раду се доказује теза да политичке странке често располажу прерогативима који имплицитно или експлицитно имају карактеристике јавноправног субјективитета и овлашћења. Јавноправна овлашћења политичких странака потребно је у разумној мери ограничити, како не би дошло до претераног ушлива политичких странака у јавну сферу. Истовремено, треба избегавати непотребне забране које "окивају" слободно деловање политичких странака, и врло често заправо сузбијају страначки плурализам и сужавају простор за појаву нових политичких опција.

Разлог за установљавање финансирања политичких странака из јавних (буџетских) извора, као и ограничења њиховог финансирања из приватних извора у одређеним системима је узроковано њиховом јавном функцијом и субјективитетом. Пуно остваривање демократских вредности и принципа народне суверености не може се у потпуности спровести без постојања непосредне демократије унутар самих странака. У системима у којима узак круг страначке олигархије политичких странака има одлучујући утицај на процес кандидовања унутар странке, долази до узурпације изборног процеса. Такође, у системима где кандидовање страначких кандидата зависи од унутарстраначке олигархије, а нарочито у системима где странка има могућност утицаја на *post festum* губитак статуса народних представника, политичке странке имају и формално одлучујућу улогу у законодавном процесу. Забрана политичких странака од стране уставних судова, показатељ је јавноправне улоге политичких странака, али и опасности које носи претрерано посезање и злоупотреба коришћења јавних овлашћења која води окупацији и узурпацији јавног поретка.

Кључне речи: Политичке странке. Либерална демократија. Изборни системи. Подела власти. Финансирање политичких странака. Забрана политичких странака. Унутарстраначки избори. Унутарстраначка демократија.

Научна област: право.

Ужа научно област: Управно право

УДК број:

PUBLIC LEGAL SUBJECTIVITY AND PREROGATIVES OF POLITICAL PARTIES IN LIBERAL DEMOCRACY

Summary

Political parties are among the institutions without which it is impossible to imagine the functioning of liberal democracy. The paper proves the thesis that political parties often have prerogatives that implicitly or explicitly have the characteristics of public law subjectivity and authority. The public law powers of political parties need to be reasonably limited, so as not to cause excessive influence of political parties in the public sphere. At the same time, unnecessary bans that "encircle" the free action of political parties should be avoided, and very often actually suppress party pluralism and narrow the space for the emergence of new political options.

The reason for establishing the financing of political parties from public (budgetary) sources, as well as the limitations of their financing from private sources in certain systems is caused by their public function and subjectivity. The full realization of democratic values and the principles of people's sovereignty cannot be fully implemented without the existence of direct democracy within the parties themselves. In systems in which a narrow circle of the party oligarchy of political parties has a decisive influence on the candidacy process within the party, the electoral process is usurped. Also, in systems where the candidacy of party candidates depends on the intra-party oligarchy, and especially in systems where the party has the ability to influence the *post festum* loss of the status of MPs, political parties have a formally decisive role in the legislative process. The ban on political parties by the constitutional courts is an indicator of the public law role of political parties, but also of the danger posed by excessive encroachment and abuse of the use of public authority that leads to the occupation and usurpation of public order.

Keywords: Political parties. Liberal democracy. Electoral systems. Separation of powers. Financing of political parties. Prohibition of political parties. Intra-party elections. Intra-party democracy.

Field of science: Law

Sub-field: Constitutional Law

UDC number:

САДРЖАЈ

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА	1
1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА	1
2. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ОБРАДЕ ПРЕДЛОЖЕНЕ ТЕМЕ ..	10
3. ОДАБИР НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКИХ МЕТОДА	16
4. ПОЈМОВНА РАЗГРАНИЧЕЊА	19
4.1. Јавноправни субјективитет и овлашћења	20
4.2. Либерална демократија	25
5. РАДНЕ ХИПОТЕЗЕ	32
II ПОЈАМ, ЕЛЕМЕНТИ И ВРСТЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	35
1. ДЕФИНИСАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	35
1.1. Идеологија као елемент политичке странке	35
1.2. Остваривање државног (националног) интереса као елемент политичких странака	38
1.3. Предлагање кандидата за јавне (политичке) функције на изборима	39
1.4. Политичка организација као организација за вршење државно-политичке власти	40
1.5. Сталност као елемент политичке странке	43
1.6. Изражавање интереса социјалних група (класа)	44
1.7. Неопходни елементи за дефинисање појма политичких странака	46
2. ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ КАО КАТАЛИЗАТОРИ ЗА ПРЕТАКАЊЕ ПРИВАТНИХ ПОЛИТИЧКИХ ВОЉА У ЈАВНУ ПОЛИТИЧКУ ВОЉУ	49
3. ВРСТЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	50
III ПОСТОЈАЊЕ ЈАВНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА И ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	63
1. ИЗБОРНИ МОДЕЛИ И ЈАВНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ И ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА	63
1.1. Изборни системи и модели	63
1.2. Већински и пропорционални изборни систем	66
1.3. Мешовити и комбиновани изборни системи	72
1.4. Поцес кандидовања и овлашћења политичких странака	76
1.5. (Контролна) улога политичких странака у току самог изборног процеса	80
1.6. Изборни модели и овлашћења политичких странака у Републици Србији - de lege lata и de lege ferenda	89
2. РАСПОЛАГАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА ПАРЛАМЕНТАРНИМ МАНДАТОМ	99
2.1. Слободни и везани мандат	99
2.2. Располагање посланичким мандатом од стране политичке странке као јавноправно овлашћење	101
2.3. Располагање посланичким мандатом од стране политичке странке као повреда основних принципа либералне демократије	102
2.4. Разлози за страначким власништвом над мандатом	105

2.5. Правна природа мандата и изборни систем	106	
2.6. Правна природа бланко оставке	107	
2.7. Посланички мандат у обновљеном вишестраначју у Србији.....	108	
3. ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА.....	113	
3.1. Извори финансирања.....	113	
3.2. Контрола финансирања политичких странака.....	128	
3.3. Финансирање политичких активности у Србији – de lege lata и de lege ferenda	131	
4. ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ КАО ЧИНИОЦИ ВЛАСТИ.....	138	
4.1. Политичке странке као чиниоци законодавне власти	139	
4.2. Политичке странке као чиниоци извршно-политичке власти	152	
4.3. Политичке странке као спона између извршно-политичке и законодавне	власти.....	155
4.4. Политичке странке као чиниоци извршно-управне власти.....	158	
5. АУТОНОМИЈА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И ЈАВНИ ПОРЕДАК.....	159	
5.1. Појмовно разграничење	159	
5.2. Аутономија политичких странака и јавни поредак	164	
5.3. Модели односа страначке аутономије и јавног поретка	209	
5.4. Аутономија политичких странака и јавни поредак у Републици Србији - de	lege lata и de lege ferenda	216
6. ЗАБРАНА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА.....	224	
6.1. Забрана политичких странака као жртвовање слободе зарад очувања	либерално демократског поретка	224
6.2. Забрана политичких странака и јавноправни субјективитет и овлашћења ..	227	
IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	230	
ЛИТЕРАТУРА	233	

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Политичке странке су чиниоци без којих се не могу замислити савремени демократски пореци. Приликом избора чланова представничких тела (парламената), политичке странке су у модерним демократијама, постале, како се наводи, „незаобилазан фактор“, „критични актери“, „есенцијални чиниоци“, а Нојман их назива „главним протагонистима“ и „покретачком снагом“¹ модерне демократије. Реч је о описима који садрже извесну експресивну фасцинацију улогом политичких странака. Неспорно политичке странке имају и своју „мрачну страну“, па су ранији радови истицали оштру критику политичких странака од којих свакако као значајнија имена можемо извојити Острогорског који се залагао за уклањање и замену политичких странака², као и Михелса који је творац кованице о „гвозденом закону олигархије“ о којој ће бити више речи у разматрањима о унутарстраначкој демократији и који спада и дан данас међу најутицајније ауторе о политичким странкама и творац је једне од највећих критичких студија посвећених партијама³. Не занемарујући значај критике која се упућује партијама, како оних данас, тако и ових истакнутих почетком прошлог века, није спорно да сама демократија не постоји без политичких странака које су заиста *conditio sine qua non*. Гоати партије карактерише као „жилу куцавицу демократије“⁴, а Сајлер их назива „насушним хлебом либералне демократије“⁵, док Кац указује да без „политичких странака није извесно да би спроведени избори могли имати смисао, чак ни када би били технички слободни.“⁶ Они су како се назива „мотори политичког живота“.⁷ Шатшнајдер либералну демократију сматра „незамисливом без политичких

¹ S. Neumann, "The Democratic Decalog, "Changes in Society and their Impact on the State", *Democracy in Changing Society*, 1963, p. 15

² М. Острогорски, *Демократије и политичке партије*, Београд, 1921, p. 50.

³ R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*, Leipzig, 1911.

⁴ В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Подгорица, 2007, p. 11

⁵ D. Seiler, *Les parties politique en Europe*, Paris, 1982. p. 3

⁶ R. Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, 1980, p. 1.

⁷ G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1965, p. 66.

странака”⁸ што је постало, опште место, или како се наводи ”конвенционална мудрост” у академским радовима о политичким странкама.⁹

Уколико пробамо да правно обрадимо улогу политичких странака уочићемо две кључне карактеристике које ћемо детаљније обрадити у другом делу дисертације. Прва основна карактеристика политичких странака је њихова *трансмисиона улога између приватне воље грађана и избора јавних, непосредно изабраних представника*. Њихова друга фундаментална карактеристика је да су значајни чинилац у формулисању јавних одлука преко својих представника. Политичке странке након и у самом трансмисионом поступку имају значајан утицај на садржину наведених јавних одлука. У тој улози каналисања и претакања приватних воља у јавну вољу постале су и саме институција хибридног карактера са изразитим специфичностима које у великој мери утичу па и деформишу класичне институције јавног права. Оне су и саме постале носиоци јавноправног субјективитета и овлашћења, што је и основна теза ове дисертације. Самим тим, циљ истраживања које је претходило изради овог списка био је испитивање постојања јавноправног субјективитета и овлашћења у системима либералне демократије. Такво истраживање значајно је из два примарна разлога. *Прво*, део јавноправног овлашћења је откривен, док је део прикривен, па је самим тим њихово детектовање својеврсни правни изазов који нам додатно објашњава улогу и правни положај политичких странака.. *Друго*, у одређеним случајевима долази до деформисања других класичних институција либералне демократије, па чак и до угрожавања фундаменталних вредности јавног поретка, због чега је потребно исцртати границе посезања за јавним овлашћењима.

Главна специфичност политичких странака која се рефлектује на детектовање и објашњење правног положаја је њихова посредничка улога у формулисању скупа расутих приватних воља које се каналишу и формулишу у јавну вољу, путем јавних представника.

Венецијанска комисија (Европска комисија за демократију путем права), истиче да су политичке странке *приватна удружења која имају круцијалну улогу политичких актера у јавној сфери*.¹⁰ Управо та транзитна улога на прелазу два правна света (приватног и јавног) отвара потребу за уочавањем, каузалним објашњавањем, дефинисањем, али и одређивањем мере задирања политичких странака у сферу јавних овлашћења. Централна тема истраживања отуда представља одговор на неколико питања, које суштински можемо сврстати у две групе: (1) *Да ли политичке странке имају*

⁸ E. Schattschneider, *Party Government*, New York, 1942, p. 1.

⁹ I. van Biezen, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe", *British Journal of Political Science* 1/2011, p. 187.

¹⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on political party regulation, Strasbourg, 2020, pp. 7-8. (доступно [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e) 01.06.2021.)

јавноправни субјективитет, као и у којој мери су они носиоци јавноправних овлашћења? (2) Која је граница тог задирања у јавноправна овлашћења? И vice versa која је граница ограничавања политичких странака у њиховом упливу у јавноправну сферу?

Дисертација има један опште теоријски приступ и у њој се истражују два наведена кључна питања (тезе). Поред уобичајеног (првог) уводног и закључног (четвртог) дела, рад је подељен на два по обиму и по разматрању неједнака дела. У (другом) делу о политичким странкама се заправо врши појмовно одређење основног предмета разматрања - политичких странака, али и додатно испитују и истичу аспекти повезани са основним тезама ове дисертације. У (трећем) кључном делу дисертације ("Постојање јавноправног субјективитета и овлашћења политичких странака") се врши испитивање у даљим сегментарно раслојеним деловима политичких странака, а то су изборни системи, финансирање политичких странака, политичке странке као чиниоци власти, аутономија и јавни поредак политичких странака и забрана политичких странака. У оквиру ових одељака долази до даљег раслојавања и сегментације одређених тематских целина. Тако се у оквиру изборних система поред општих назнака о већинским и пропорционалним системима, као и комбинованом и одређеним моделима мешовитог система, испитује њихов утицај на правни положај политичких странака. Посебно је обрађен и део (јавноправног) субјективитета и овлашћења политичких странака у процесу истицања кандидата на изборима, али и улоге политичких странака на контролу изборног процеса. У другом одељку трећег дела анализирано је питање улоге политичких странака на парламентарни мандат уз посебан осврт на политичке странке као носиоце мандата. У трећем одељку другог дела обрађено је финансирање политичких странака, уз општа разматрања упоредних модела јавних и приватних извора, као и начина контроле финансирања, да би затим начини финансирања и врста контроле били испитани као показатељи јавноправног статуса и овлашћења политичких странака. Четврти део разматра политичке странке као чиниоце законодавне, извршно-политичке и извршно управне власти, као и спону између законодавне и извршно-политичке власти, управо разматрајући њихов субјективитет и овлашћења у односу на основне јавноправне политичке институције, односно гране власти у либералној демократији. У одељку о аутономији политичких странака, поред концепта могућег односа са јавним поретком дат је кључан допринос у проналажењу оквира политичких странака у либерално демократским порецима и односа унутарстраначког деловања са слободом мишљења и изражавања, потреби за унутарстраначком демократијом, али и правом на чланство у политичкој странци. Пре (четвртог дела) закључних разматрања, у последњем (шестом) одељку трећег дела забрана политичких странака је анализирана као показатељ јавноправног субјективитета и овлашћења политичких партија, али и мера заштите либерално демократског поретка од самих странака.

На тај начин заокружен је у неку руку прилично исцрпна листа правних области у оквирима којих је могуће разматрати положај политичких странака. Од потенцијалних целина које нису обрађене у дисертацији могли бисмо издвојити питање феномена конституционализације политичких

странака,¹¹ регистрације политичких странака,¹² и инкомпатибилност улоге шефа државе и шефа политичке странке.¹³ Иако су наведена разматрања била предмет прелиминарних истраживања која су претходила изради докторске дисертације, њихова даља продубљена сегментирана обрада је изостављена будући да није од тако битног значаја у односу на насловом одређењу питање постојања јавноправних овлашћења и субјективитета.

Приликом одговора на главно питање ове дисертације, постоје као и у сваком раду ове врсте бројни "бочни" институти и појмови чије се одређење намеће као неопходно претходно питање. Уз ове појмове ми заправо објашњавамо, анализирамо и одређујемо централна питања. Приликом обраде тзв. бочних појмова треба имати на уму специфичну структуру овог рада. У односу на општа питања неопходна су нам одређења која се тичу разумевања *јавноправног субјективитета и овлашћења*, али и *либералне демократије*. Наведени појмови значајни су из опште перспективе и суштински се односе на целу дисертацију, па су управо зато и обрађени у уводном делу у посебном четвртном одељку (Појмовна разматрања). Такође, два нова појма која су у самој науци *novum* - *приватна политичка воља* и *јавна политичка воља*, коју користимо како бисмо за потребе ове дисертације означили и истакли једну специфичну и основну улогу политичких странака такође су значајна за општу перспективу овог рада, али њихово појмовно разматрање истичемо у другом делу (Политичке странке - појам и елементи) у коме вршимо и појмовно одређење политичких странака.

¹¹ I. V. Biezen, G. Borz, "The Place of Political Parties in National Constitutions", *The Legal Regulation of Political Parties, workingpaper*, 01/09, p. 1. I. van Biezen, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe", *British Journal of Political Science* 1/2011, pp. 187-212, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe", I. van Biezen, *British Journal of Political Science*, 1/2011, pp. 187-212, G. Borz, "Justifying the constitutional regulation of political parties", *International Political Science Review* 1/2017, pp 99-113, K. Jongcheol, *Constitutionalising political parties in Britain*, (PhD thesis London School of Economics and political Science), London, 1998, Н. Пантелић, "Правно-политички донети забране политичких странака у Немачкој", *Страни правни живот*, 3/2015, 3. Чупић, Политичке странке на нивоу европске уније - уговорни оквир деловања, *Часопис за друштвене науке*, 3/2016, pp. 1171-1178.

¹² M. P. Thornburg, "Party registration and party self-identification: Exploring the role of electoral institutions in attitudes and behaviors", *Electoral Studies*, (Vol. 36) 2014, pp. 137-148, В. Микић, "Закон о политичким странкама пред уставним судом Србије", *Центар за јавно право*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Mikic1.pdf

¹³ M. Jashari, F. Mucaj, "The Unity of the People as the President's Constitutional Attribute and the Preconditions for its Representation", *Acta Universitatis Danubius juridica*, Galati, 2/2017. М. Станић, "Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци - пример Србије", Д. Симовић, В. Петров, Уставно право, Београд, 2014, стр. 224, О. Duhamel, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2011, pp. 540-541, 15, М. Douverger, *Echec au roi*, Paris 1978, p. 122 и шире, Д. Милић, "Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и председника политичке странке - уставноправни положај председника Републике Србије", http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic2.pdf

Остала појмовна разматрања одређених "бочних" института и појмова (врсте изборних система, појам аутономије, врсте контроле финансирања, изборне администрације итд.) које се односе специфично на наведене сегментирани целине (изборни системими, финансирање политичких странака, политичке странке као чиниоци власти, аутономија и јавни поредак политичких странака и забрана политичких странака) вршен је у оквиру наведених глава ради прегледности самог рада.

Поред тога што се у дисертацији дефинише, испитује и узрочно последично образлаже питање субјективитета и овлашћења политичких странака, посебна пажња је посвећена прописивању „дозе“ посезања политичких странака за јавноправним овлашћењима. Наведено дозирање синергично је повезано са улогом политичких странака у свету права и свету факата. Истовремено, као што *de lege ferenda* треба ограничити задирање политичких странака за јавноправном моћи, потребно је и повући границу правног ограничавања политичких странака, нарочито имајући у виду право на слободу удруживања, као основно људско право. Код правног дефинисања, дакле значајно је уочити, два процеса, која у одређеном сегменту, могу доћи у колизију. С једне стране, *деловање политичких странака, као неопходних чинилаца демократског процеса, потребно је правно уоквирити избегавајући непотребне забране које угрожавају сам демократски поредак и оквирају слободно битисање партија. С друге стране, потребно је тај исти поредак правно заштити од претераног уплива странака, када имамо „странку колонизатора“, „хоботницу“, која, како вели Ђ. Сартори, „излази из својих оквира, (...) заузима и прожима – добрано изван физиолошког домена политике – све сфере друштва“.*¹⁴

Сва наведена начелна питања дотичу бројна расута сегментна правна питања у упоредној и домаћој теорији и пракси. Одговори на та бројна посебна потпитања разрешавају се, или се потрага за њима олакшава, одговором и на опште питање у истраживању. Такође, једна синтетичка анализа бројних појединачних специфичности заправо у великој мери крије одговор на централно питање истраживања. У том смислу приликом израде дисертације на уму смо посебно имали двосмерну симбиотичку повезаност општег правно централног питања са појединачним, сегментним питањима. У том смислу специфичност појединачног питања је значајна и од утицаја је на главну тезу, али и обрнуто. Како би будући рад представљао једну заокружену целину, посебна питања је било потребно анализирати продубљеније од координата основног, главног питања.

Продубљеност сегментарних питања мора имати меру како у самом истраживању не би смо одлутали од магистралног правца истраживања. Свако разматрање појединачних питања има сврху да у конкретном случају испита тезу о постојању јавноправног субјективитета и овлашћења политичких странака, као и да предложи адекватан правни оквир који омогућава слободно деловање политичких странака, али истовремено ограничава непотребно и недозвољено продирање политичких странака у

¹⁴ Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, 2003, pp. 214-215.

остале сфере друштва чиме се поткопавају сами темељи либералне демократије. У одређеним сегментима који су били довољно специфични, дата је оцена постојећег правног оквира и предлози за његову измену (изборни систем, финансирање политичких странака и правна природа мандата, унутарстраначка демократија). Поглавље о политичким странкама као чиниоцима власти, обрађено је без засебне анализе о Републици Србији уз провлачење одређених назнака кроз општи део. Питање политичких странака као чиниоца власти задире у превише општа, системска и гломазна питања политичког система, начина поделе власти, које би по обиму, али и теми представљало превелико удаљавање од саме теме, па се опаске у односу на општи део, односе и *mutatis mutandis* на Србију. Такође у поглављу о забрани политичких странака, обрада овог битног питања није урађена у односу на правни поредак Републике Србије, иако и поред тога што неспорно постоји велико занимање теорије и праксе за ово питање. Иако значајно, наведено разматрање није од круцијалног значења за магистрална питања ове дисертације, већ смо њихову сврху могли остварити општим разматрањима.

Специфичности политичких странака од значаја за наше истраживање можемо сврстати у две групе. *Прву групу* би чиниле специфичности манифестоване приликом самог чина преноса овлашћења грађана у виду избора својих непосредно изабраних представника. *Другу групу* би чиниле специфичности које су последица утицаја политичких странака на касније изражавање одређене јавне воље у виду државних одлука. Такође, бројна питања, налазе се под мањим или већим, односно равноправним утицајем оба вида специфичности и синергично су повезана.

Имајући у виду да се пренос овлашћења грађана на њихове непосредно изабране представнике врши путем избора, значајно је испитати, *међусобни утицај изборног и партијског система*, као и њихов утицај на централне тачке нашег истраживања. Може се приметити да је значај, тачније нужност политичких странака у изборном процесу у значајној мери узрок и осталих специфичности.

У делу о *изборним системима* свакако је занимљиво испитати да ли су политичке странке нека врста јавноправних субјеката и да ли постојање њиховог јавноправног субјективитета зависи од врсте изборног система. У том делу се указује на опасност да политичке странке постану уместо посредника отуђени центри моћи који уместо да служе спровођењу народне воље постају инструмент њихове узурпације. У наведеном делу у контексту основне теме овог рада, уз уважавање осталих аспеката који утичу на модел изборног система дата је јасна *de lege lata* оцена стања у Србији, уз конкретне *de lege ferenda* предлоге.

Финансирање политичких странака садржи бројне специфичности. Основна функција регулисања финансирања политичких странака, има за циљ успостављање антикоруптивног и, што се често занемарује, функционално стабилног партијског система. Очигледно је да држава на посебан начин са бројним специфичностима регулише функционисање

партијске сцене управо имајући у виду њихов простор у коме долази до претакања приватних воља у јавну вољу. Такође, потреба да се специфичним законодавним антикоруптивним мерама врше интервенције у одређеној сфери, јасно индукује на појачани утицај те сфере на доношење јавноправних одлука, које самим тим указују на постојање одређених (прикривених) јавних овлашћења.

Ако се уђе у детаљну анализу питања везаних за финансирање политичких странака примећују се друге бројне специфичности које подупиру став о политичким странкама као носиоцима јавних овлашћења. *Прво*, постојање финансирања из јавних (буџетских) извора. *Друго*, искључење финансирања из приватних извора, његово ограничење, као и друга бројна ограничења везана за имовинска права политичких странака (Битно питање је и анализа мере задирања у имовинска права политичких странака. У том смислу је значајна Одлука Врховног суда САД којом је забрањено прописивати одређена ограничења у сакупљању средстава за изборну кампању). *Треће*, сам концепт наменског трошења донекле указује на хибридни карактер политичких странака, нарочито имајући у виду да контролу (у домаћем праву) врши Државна ревизорска институција. Наиме за разлику од наменских средстава које имамо и у приватном праву, намена одређених средстава је начелна у том смислу што странке добијају само оквирна ограничења у којим их могу трошити. *Четврто*, та оквирна ограничења јасно усмеравају и политичке странке у оквиру којих активности могу деловати уоквирени у себи иманентну функцију у политичком систему. *Пето*, у погледу контроле, потребно је посебну пажњу обратити на системе попут нашег када контролну улогу има одређено јавно тело (Агенција за борбу против корупције) које има улогу да спречи коруптивни утицај приватне на јавну сферу.

Сва наведена питања обрађена су уз коришћење богате лепеде упоредноправних решења, а и посебном одељку је дата јасна оцена досадашњих законодавних решења и предлог нових када је финансирање политичких странака у питању.

Правна природа представничког мандата у смислу (неопозивости у односу на бираче, слободног, а не делегатског гласања), решена је начелно (уз одређене изузетке куриозитетног карактера) у корист слободног, а не императивног мандата. У бројним модерним демократијама, нарочито у (пост)транзиционим питање императивног мандата се јавило у новој форми. Тако су у пракси, различитим механизмима, политичке странке постале власници мандата. Нормативно гледано, механизмом „бланко оставки“, који наш Устав изричито гарантује, политичке странке су, док законом није укинута ова могућност, представљале држаоце посланичког мандата. И поред коришћења праксе Европског суда за људска права, мишљења Венаџијанске комисије, као и Уставног суда Литваније, наведено разматрање превасходно је вршено у односу на ситуацију у Србији, будући да је реч о земљи која је Уставом увела решење којим се нарушава слободни карактер мандата.

Ако политичка странка може „поседовати“ мандат, није ли она јавноправни субјект, носилац јавног овлашћења? У том смислу потребно је: (а) испитати ову разлику између прокламативно вредносног становишта и реалне праксе која установљава политичке странке као носиоце јавног овлашћења; (б) повезати наведено питање са улогом политичких странака у изборном процесу и дати теоријски одговор;¹⁵ (в) предложити оквир одговарајућег утицаја политичке странке на посланика и одредити меру овог задирања.

Политичке странке се такође јављају као значајан чинилац у доношењу јавних одлука. Поставља се самим тим питање да ли су оне истовремено самим тим чиниоци власти? Тај утицај је најевидентнији на законодавном нивоу, приликом формулисања одређених јавних воља у виду општеобавезујућих норми – закона. У представничким телима, како на централном, националном нивоу, тако и на другим нивоима (федералних јединица, регија, локалном), политичке странке представљају значајне чиниоце. Отуда су парламенти представничка тела грађана, али (*de facto*) и политичких странака. Самим тим значајан је и утицај који политичке странке могу имати приликом доношења самих закона. У том смислу значајно је извршити анализу упоредних система у зависности од везаности представника у парламенту и страначког става. Тако се може уочити дијапазон система од оних где гласање парламентарних представника искаче од матице страначког става (САД), до система у којима је гласање у вези са страначким налогом правило. У наведеном делу је занимљиво испитати феномен парламентарних група, које се третирају од стране неких теоретичара, као парламентарно крило, односно огранак политичке странке. Будући да је реч о ентитетима, који су носиоци јавноправних овлашћења и субјективитета, потребно је утврдити постојање и степен јачине наведене везе између посланичких група и политичких странака.

Посебан утицај је видљив и кроз постојање утицаја политичких странака на извршну власт. Вођства политичких странака (на власти) се по правилу поклапају са страначким вођством и њихову повезаност је илузорно и негирати. Политичке странке преузимањем власти улазе у најмоћније институције система и спроводе политику сопствене странке. У одређеним земљама се отвара питање утицаја политичких странака на целокупни државни, бирократски, стручни апарат. У том смислу значајна је подела на извршно-управну и извршно-политичку власт. Без амбиција да се одредимо према значају ове поделе и њеним координатама у систему поделе власти, значајно је уочити разлику између политичких и стручних позиција у извршном систему. У том смислу процес партократског присвајања функција у виду „система плена“, који је у САД превазиђен и замењен „системом заслуга“, у одређеним системима и даље игра кључну улогу.¹⁶ Он се огледа у

¹⁵ И поред владајућег становишта не треба сметнути с ума да су изузетно велика имена попут Х. Келзена истицала потребу за императивним мандатом. Н. Kelsen, *General theory of Law and State*, Cambridge, 1945, p. 288.

¹⁶ Марко Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких држава*, Београд, 2004, p. 82.

феномену партократије, где политичке странке заправо представљају кључне чиниоце у постављању људи на стручне (неполитичке) функције.

Посебно значајна улога политичких странака се отвара у погледу њиховог утицаја на концентрацију извршне (политичке) и законодавне власти. На тај начин у пракси се заправо доводи у питање једна од основних вредности либералне демократије - подела власти, а истиче се и несумњив утицај политичких странака на функционисање политичке власти.

У току свог правног битисања политичка странка у свом делу као приватно удружење има одређено поље слободног деловања које се манифестује кроз поље унутарстраначке аутономије. Истовремено она има и попут других правних лица, одређене обавезе. попут јавности рада (статута, финансирања итд.); и у мањој или већој мери се на њима у том случају не може уочити одређена правна специфичност. Међутим, неки други критеријуми, који се у теорији истичу као нужан услов страначког устројства имају одређене специфичне елементе. Тако И. Паћен инсистира на демократичности као елементу својственом јавноправном лицу политичке странке.¹⁷ У правном битисању политичке странке посебну специфичност можемо приметити у другим сегментима подвргавања странке критеријумима јавног поретка. Посебну пажњу заслужује истраживање *јавноправних критеријума ограничења и унутарстраначке аутономије*. Тако изразито занимљиво питање представља питање страначке дисциплине када се доведе у везу са одређеним јавним функцијама и приватним правом члана политичке странке.¹⁸ Ово питање сублимише бројне проблеме везане за специфичан положај политичких странака: право на чланство, карактер посланичког мандата, судску заштиту... Несумњиво је да велики значај има питање карактера односа политичке странке и њеног члана. У којим сегментима је члан политичке странке, дужан да следи страначку дисциплину. Какве су правне специфичности института *страначке дисциплине, страначког налога*. Можемо ли приметити одређену субординацију у односу између странке и њеног члана; и не примећују ли се у одређеним сегментима тог односа прерогативи јаче (јавноправне!) воље у рукама странке. Каква је улога судова или евентуално других правних контролора у супервизијској заштити ових односа? *Отуда се као кључно питање у овом делу намеће позиционирање политичких странака у јавном поретку између страначке аутономије и јавноправних критеријума.*

У погледу овог одељка издвојена су три посебна питања која су обрађена и која у значајној мери оцртавају контуре односа јавноправног поретка. Прво је питање односа слободе мишљења и изражавања и страначке дисци-

¹⁷ И. Паћен, "Политичке странке као јавноправне особе хрватског правног система: приступ проблему", *Политичка мисао* 2/2002, р. 151.

¹⁸ У домаћем праву, такво питање је постављено приликом искључења В. Јеремића из Демократске странке, јер није желео да поднесе оставку на посланичко место, због чега је искључен из странке. С. Манојловић, "Правни аспекти искључења из политичке странке - случај Вука Јеремића", *Свеске за јавно право* 30/2017, стр. 78-86

плине; друго је неопходност политичких странака за унутардемократским уређењем; и треће је питање постојања права на чланство у политичкој странци.

На крају посебно питање које је обрађано јесте *институт забране политичких странака*, који представља неку врсту "смрти", ликвидације правног лица принудним путем. Забрана политичких странака, коју најчешће врши уставно судство, јесте потпуна егзекуција њиховог правног субјективизма, па чак и више од тога. Реч је о мери, која у свом пуном обиму за сва времена поништава једном правном лицу егзистенцију његовом правном егзекуцијом. Шта-више, након те правне егзекуције врши се затирање свих трагова ликвидираниог правног лица, и то како оних који су симболично легитимисали правно лице у правном поретку (забрана коришћења имена), тако и симбола, ознака у свету факата, али и у свету идеја, јер одређена права познају и забрану ширења идеја које су биле разлози забране.

Посебно занимљиво питање које се отвара, јесте није ли сама чињеница да институт забране политичких странака познају системи са централизованим уставним судством које по правилу суди радњама, актима или лицима која имају јавноправни субјективитет и овлашћења. Такође, управо је тако драстична мера санкционисања политичких странака, показатељ опасности коју носи окупација јавног поретка од стране политичких странака. Основни разлог њихове забране је управо спречавање и заштита либерално демократског поретка.

2. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ОБРАДЕ ПРЕДЛОЖЕНЕ ТЕМЕ

Генерално гледано, актуелност испитивања јавноправног субјективитета и овлашћења политичких странака видљива је из три опште констатације. Прво политичке странке су незаменљив супстрат либералне демократије. Друго, њихова појава и промена у значајној мери је изменила функционисање основних политичких институција. Треће, реч је о појави која се са убрзаним променама у друштву и сама мењала, а свака промена битних појава актуелизује њихову научну обраду.

Имајући у виду кључну улогу политичких странака, која се огледа у формулисању скупа приватних воља и његовом претакању у јавну вољу, несумњив је значај њихове обраде. Он се манифестује и повезан је са кључним базичним институцијама и појмовима јавног права (поделом власти, легитимитетом, парламентаризмом, изборним ситемом), али залази и у уска, сегментарна жаришна питања (питање јавних овлашћења, јавно финансирање, право на слободу удруживања и политичког деловања). Неспоран је значај утицаја политичких странака на основне институције модерне државе, али и на свеукупни развој друштва, јавну управу,

функционисање јавних служби итд. Неусмњиво је да деловање политичких странака у правном поретку, њихово учешће у његовом креирању, актуелизује и питање самог правног положаја политичких странака. Правно разумевање политичких странака свакако доприноси њиховом бољем разумевању, али оправданост овог правног истраживања је посебно у проблематизовању потребе за контролом хипертрофичног ширења утицаја политичких странака. Наиме, „ходање по жици“ политичких странака између приватног (сублимисања приватних воља) и јавног (претакања те воље у државне одлуке), често може довести до тоталног инкорпорисања одређене политичке странке у јавне институције. Актуелност и научна изазовност наведеног питања се крије управо у тој сензитивној потреби да се спречи, како се Сартори наводи, „физиолошки неоправдан продор“¹⁹ политичких странака у све поре јавних институција, али истовремено та ограничења не могу представљати неоправдано окивање и сузбијање партијског плурализма и деловања.

Актуелност правне обраде политичких странака видљива је и кроз тренд конституционализације појма политичких странака. У новијим уставима политичке странке постају све чешће уставне категорије.²⁰ Оно што свакако треба истаћи да је реч о новијој појави, па је тако својевремено Јовичић, наш најчувенији уставни компаративиста, као куризитет наводио Устав француске од 1958. године као „један од ретких (...) устава буржоаских земаља сходно коме су политичке партије постале уставна категорија“.²¹ Такође, приметан је рапидан пораст легислативне регулативе која се тиче политичких странака. Ово позитивноправно уобличавање политичких странака прати и изузетно активна продукција теоријских радова у упоредноправној периодици. Питање легислативе у вези са политичким странкама је предмет

¹⁹ Ђ. Сартори, *op.cit.*, pp. 214-215.

²⁰ I. van Biezen, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe", *British Journal of Political Science* 1/2011, pp. 187-212, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe", I. van Biezen, *British Journal of Political Science*, 1/2011, pp. 187-212, G. Borz, "Justifying the constitutional regulation of political parties", *International Political Science Review* 1/2017, pp 99-113, K. Jongcheol, *Constitutionalising political parties in Britain, (PhD thesis London School of Economics and political Science), London, 1998*, Н. Пантелић, "Правно-политички донети забране политичких странака у Немачкој", *Страни правни живот*, 3/2015, З. Чупић, Политичке странке на нивоу европске уније - уговорни оквир деловања, *Часопис за друштвене науке*, 3/2016, pp. 1171-1178.

²¹ М. Јовићић, *Уставни и политички системи*, Београд, 2006, p. 192.

анализе међународних институција (Венецијанска комисија²², GRECO²³...), а бројна правна питања везана за политичке странке се расправљају и пред Европским судом за људска права, као и пред националним уставним судовима. У том смислу и поред неспорних различитости које одређени друштвени, политички и економски контекст оставља на положај и регулацију политичких странака, приметна је у одређеним сегментима стандардизација одређених питања и вредности.

Утицај партијских система и положаја политичких странака на изборне процесе једно је од битних питања демократске легитимности, парламентаризма, питања ефикасног формирања и функционалног вршења власти. Иако је реч о питањима која се сматрају класичним институцијама које је уставноправна наука и наука о политичким институцијама углавном обрадила, њихова примена и избор модела који ће трансплантирати у нове транзиционе демократије и даље их чини веома актуелним. Отуда (пост)транзициони системи који се враћају на колосеке либерално демократске уставности, морају уважити и друштвене околности приликом имплементације класичних правних института. У односу на њих западне демократије, нарочито оне англосаксонског типа су самостално углавном постепеним еволутивним путем, развојем политичке културе, али и кроз беспућа крви и револуција, аутохтоно узгајале системска решења. Сва та питања и даље су актуелизована и пред српском правном науком, која се у значајној мери повукла пред питањем правних аспеката изборних система. У том смислу треба имати на уму да су питања ефикасног вршења и формирања власти и даље горућа питања српског политичког система. Врло брзо након повратка страначком плурализму, Србија је са већинског система прешла на пропорционални, који је, такође, предлогом, који је протеком времена скинут са дневног реда, требало да буде модификован. Читав један сет закона везан за изборну реформу, није одмакао даље од нацрта који није стављен пред парламентарно изјашњавање.

²² Видети нпр. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on political party regulation, Strasbourg, 2020, pp. 7-8. (доступно [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e) 01.06.2021.) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on political party regulation, Strasbourg, 2010 (доступно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)), Guidelines and explanatory report on legislation on political parties: some specific issues, Strasbourg, 2004 (доступно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)007rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)007rev-e)) Поред наведених докумената, предмет Венецијанске комисије су често легислативни предлози у вези са политичким странкама.

²³ Група земаља против корупције (Group of state against Corruption) успостављена је од стране Савета Европе и бави се стандардизацијом и препорукама у борби против корупције често дајући мишљења на предлоге закона. Предмет њеног интересовања су и регулитива везана за финансирање политичких странака, па је тако предмет њиховог разматрања био и нацрт сада важећег Закона о финансирању политичких активности <https://www.acas.rs/greco-reports/>

Карактер посланичког мандата иако је у великој мери вредносно решен експлицитним уставним нормама, тумачењем уставних судова (Србије и Литваније), одлукама Европског суда за људска права, мишљењима Венецијанске комисије, није тако теоријски неспоран, не само због горостаса јавног права Х. Келзена²⁴ који су својевремено износили аргуменацију супротстављену данас владајућем становишту, већ и због чињенице да се владајуће теоријско становиште у значајној мери коси са практичним облицима ограничавања посланичког мандата. У Србији је наведено питање и више него актуелно, имајући у виду одредбу члана 102. став 2. Устава, која на директан начин уводи могућност да странка путем института бланко оставке постане држалац мандата. Такође, две одлуке Уставног суда Србије, као и околност да подстакнута практичним проблемима, малтене сва озбиљнија имена уставноправне науке су се на одређени начин бавила обрадом овог питања, јасни су индикатори и теоријске и друштвене оправданости овог сегмента истраживања. Питање посланичког мандата једно је од опредељујућих питања у развоју парламентаризма нарочито у (пост)транзиционим друштвима, попут Србије у којој се парламентаризам након полувековног изгнанства, поново вратио.

Финансирање политичких странака, као једно од битних тачака нашег истраживања актуелно је како у погледу стандардизације која се врши на европском правном простору путем GRECO-а, тако и у погледу теоријских радова који обрађују ову тему. Регулисање финансирања политичких странака јесте кључна тачка успостављања стабилног и некоруптивног партијског система. У упоредноправној публицистици може се уочити хиперпродукција ових радова, која је код нас, нарочито од стране правне науке у великој мери занемарена. Наведено питање је посебно актуелизовано доношењем Закона о политичким активностима. Правни приступ наведеној проблематици кључан је за уочавање злоупотребе јавних ресурса у финансирању политичких странака, а истовремено је и битан показатељ јавноправног субјективитета политичких странака. Правно теоријско дефинисање ових феномена, као и одговори на ограничења одређених имовинских права, али истовремено фаворизовање политичких странака кроз легално и легитимно јавно финансирање срж су овог одељка истраживања. Истовремено теоријска обрада разлика у моделу финансирања политичких странака у САД, који не дозвољава јавно финансирање и интолерантан је према ограничењу имовинских права (Одлука Врховног суда САД), у односу на системе са дијаметрално супротним моделима значајно доприноси разумевању различитог правног положаја политичких странака у упоредним системима.

Теоријско одређење политичких странака у процесу вршења власти и њихов значај између грана власти отварају нека питања фундаменталне актуелности. Прво, улога политичких странака као „моста између легислативе и

²⁴ H. Kelsen, *General theory of Law and State*, Cambridge, 1945, p. 288.

егзекутиве“²⁵ (Венецијанска комисија) у значајној мери је довела до тектонских померања „плоча“ власти и деформисала „осу симетрије“ између ове две гране. *Друго*, утицај на креирање закона повезан је са питањем „вечне младости и актуелности“ како стићи до добрих закона? На наведено питање се често, још од античких времена, одговор покушава дати са апстрактних теоријских висина, али врло конкретно кроз покушаје стандардизације критеријума, као и разне правилнике, мишљења и стандарде. *Треће*, исцртавање линија дозвољеног ушлива политичких странака у јавни сектор и јавне функције, евидентно је насушна потреба српског друштва, а реч је о феномену који постоји и у другим државама које се налазе на сличном ступњу економског, политичког и правног развоја. У том смислу и најмањи теоријски помаци са практичном остварљивошћу, могу бити „мали кораци за науку, али велики за излазак из партократског друштва.“

Прописивање мере у односу између *страначке аутономије и поштовања одређених јавноправних критеријума* једно је од битних питања са бројним практичним импликацијама. Посебна корист од конкретне обраде овог питања је видљива у чињеници да и пракса, и теорија препознају ово питање као изузетно битно, али га за сада забашурују звучним општим начелима „демократичности“ и „транспарентности“. Тако неконкретизовано бављење одређеним питањем било који појединачан случај не само што не разјашњава, већ га флоскулама и општим смерницама широког радијуса само додатно замућује.

Забрана политичких странака, као и уопште удружења је значајно питање које не јеђава. У Србији га актуелизује скорија пракса Уставног суда, а на европском нивоу јуриспруденција других националних уставних судова, као и више него садржајна пракса Европског суда за људска права. Реч је о праву од фундаменталног значаја за демократски поредак, где је потребно сензитивно исцртати јасну линију којом штите демократски поредак, пазећи да га у тој заштити не уруше. Са овим је повезано питање односа између екстремних идеологија и промоције говора мржње и слободе говора. Реч је о питању које је и више него актуелно за европско културно поднебље. Наиме Европа као место „судара цивилизација“ у контексту миграција са Блиског истока постала је главна тема политичке сцене у Европи, али и шире (САД). Самим тим ставови политичких странака и изразито битних политичких фигура критикују се из позиције спречавања говора мржње, односно бране из перспективе права на слободу говора и изражавања. У САД је говор претходног председника Доналда Трампа често предмет овакве анализе, у Немачкој рад и ставови Алтернативе за Немачку, у Француској Националног фронта, а у Мађарској Фидес-а.

Summa summarum, може се приметити да су сви побројани сегменти истраживања, питања која стоје пред упоредним уставотворцима и законотворцима, праксом Европског суда за људска права и националним

²⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on political party regulation, Strasbourg, 2010, p. 8 (доступно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e))

уставним судовима. Њих прати изузетно богата научна обрада ових питања. Главно питање је актуелно само по себи, јер се ради о дефинисању кључног, есенцијалног чиниоца демократије. Расветљавање главних питања и потпитања у великој мери је повезано са кључним питањима јавноправног и политичког система: парламентаризмом, поделом власти, добром управом, департизацијом друштва, добром законодавном праксом, поделом унутар извршне власти, антикорупцијским системом итд. Сва наведена питања чине осовине једног правно-политичког организма које функционише на основама демократије, владавине права и владавине институција, а оне су виталне тачке које у великој мери детерминишу и степен друштвеног благостања, економски просперитет и правну сигурност.

Сва наведена питања предмет су интензивних обрада научних посленика на европском, али и на светском поднебљу. Лукић је још пре више од пола века изјавио да је о политичким странкама толико тога објављено, да се не може ни сакупити.²⁶ У односу на време ове Лукићеве опаске дошло је до пада Берлинског зида, увођења вишестранања у Источној Европи, тренда конституционализације политичких странака, системског уређивања њиховог положаја законима, увођење међународних институција које се баве њиховим радом, стандардизацијом страначке регулативе... Научни посленици су знатно лакши на перу, односно тастатури приликом писања, које тражи мање истраживачког ентузијазма, пружа прилике за олакшим доласком до основних података путем интернета, што омогућава рециклирање изложеног и објављеног. У том смислу друштвена и научна актуелност може крити опасност да се о ствари о којој је толико тога речено, заправо ништа ново не каже. Управо зато сматрамо врло корисним што сам наслов рада заправо садржи магистралну тезу која све време одређује правац истраживања у овој теми, а који је у суштини *novum*.

Питање јавноправних овлашћења, односно јавноправни субјективитет политичких странака јесте питање које се донекле уочава и дотиче, али теоријски не разрешава у публицистици која се бави политичким странкама. Наведено питање, опште тероријски поставља Паћен у своме чланку *Политичке странке као јавноправне особе у хрватском правном систему: приступ проблему*, чиме се на неки начин отвара проблематика јавних овлашћења и јавног субјективитета политичких странака.²⁷ Такође, Уставни суд Шпаније у својој одлуци дефинише политичке странке као јавноправне институције. Наведено јавноправно поимање се углавном или назире као споредно или се фрагментарно дотиче или површински отвара. У досадашњем истраживању нисмо се сусрели са студијом која системски обрађује наведено питање, те ће стога резултат истраживања свакако спадати у један од пионирских подухвата.

²⁶ Р. Лукић, *Политичке странке*, Београд, 1995, р. 11

²⁷ И. Паћен, *op.cit.*, pp. 133-156.

3. ОДАБИР НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКИХ МЕТОДА

Истраживање наведене теме ћемо базично спроводити пре свега у оквирима правне науке. Несумњиво је међутим да је у самом раду неопходно користити и достигнућа и методе других друштвених наука. Политичке странке су као предмет истраживања изузетно чест предмет политиколошке и социолошке науке, чија је обрада изузетно значајна за разумевање суштине и функције политичких странака, као и других бројних политичких институција које су предмет јавног права. Међутим, врло често се покушаји њихове правне обраде своде на политиколошке експликације или се правним специфичностима приступа сегментарно, без једног општег, системског одређивања њиховог правног положаја. Као што сазнања политиколошких и других наука везана за политичке странке, али и друге институције, доприносе бољем сагледавању, разумевању и поред осталих и правном сагледавању ових појава, исто тако једна заокружена правна обрада политичких странака несумњиво ће допринети свеопштем, као и из визуре других наука, разумевању овог феномена.

Првенствено, међутим, правна обрада политичких странака, по природи ствари, своју примену може наћи у правном свету, како на пољу теорије, тако и на пољу креирања и примене правних норми. Имајући у виду централно питање дисертације јасно је да се приступа једном опште теоријском дефинисању политичких странака у који се сливају достигнућа различитих правних грана. Лукић истиче поделу на *конкретне правне науке*, које изучавају конкретно право које је постојало или постоји, и *апстрактне правне науке*, у којима се изучава "било које, свако право"²⁸, односно да искористимо придев-синтагму Вебера "идеалнотипско" право.²⁹ Апстрактну правну науку представља општа теорија права³⁰ и приступ ове дисциплине је потребан приликом разграничавања кључних појмова и дефинисања јавног и приватног субјективитета, али и разумевања основних концепата либералне демократије. Сам предмет и циљ дисертације иако има повезаности са различитим гранама права, а неспорно се доминантно креће у оквирима јавног права. Оквирно гледано управно право је свакако централно, будући да је потребно за разумевање минуциозних детаља и механизма функционисања државне (јавне) управе, као и самог разумевања појма јавних овлашћења. У самом раду у великој мери потребно је посезати за достигнућима из уставног права, политичког система и људских права.

²⁸ Р. Лукић, *Теорија државе и права (Теорија државе)*, 1995, р. 17.

²⁹ Max Weber, *The Methodology of the Social Sciences*, New York, 1949 и Max Weber, *Economy and Society*, New York, 1968, pp. 3-25.

³⁰ Х. Келзен и Р. Лукић су користили термин Опште теорије државе и права. Видети: Р. Лукић, *Теорија државе и права (I и II)*, 1995 и Н. Kelsen, *General theory of Law and State*, Cambridge, 1945.

У оквиру наведене правне области потребно је користити неколико правних метода научног истраживања.

Прво, свакако је неопходно поћи од „главног и најстаријег“³¹ догматичког (егзегетичког) метода помоћу кога ћемо утврдити садржину правних норми. Бројне правне норме расуте у различитим законима, уставима и тумачена у радовима, мишљењима правних посленика и релевантних институција биће посматрана кроз оптику овог метода. Приликом разумевања и тумачења биће несумњиво потребно полазити од различитих становишта коришћења овог метода. Тако је несумњиво корисно одредити субјективно значење које су одређене норме имале у моменту настанка, али и објективно значење које друштво придаје одређеној норми. Такође, потребно је разумети који елементи и значења норми који се односе на политичке странке имају *статички карактер*, јер одолевају зубу времену, односно који елементи су временом добили нова значења (*еволуционистички приступ*).³²

Друго, **нормативноправним методом** испитиваћемо установљене везе и односе између појединачних норми расутих у разним правним актима различите правне снаге, али и самих друштвених појава и решења. Овај метод посебно је користан будући да рад пледира да буде системско дело које једној појави политичких странака приступа са аспекта опште проблемског појма, али истовремено улази и у анализу појединачних проблемских питања. Такође, сврха дисертације је да конструише један систем пожељних нормативних решења. У оквиру наведеног метода биће несумњиво корисно служити се његовим трима подврстама: *логичко-нормативном*, *формално-нормативном* и *материјално-нормативном*.³³

У вези са првонаведеним *логичко-нормативним* подметодом, поред примене бројних логичких закона, посебно ваља издвојити, имајући у виду однос општих проблемских питања и посебних проблемских питања, да проучавању треба приступити са ослонцем на обе базе логичког закључивања. Општетеоријски приступ правном феномену јавних овлашћења политичких странака, несумњиво се манифестује на сепаратне специфичности у правном свету (*дедуктивни пут*). С друге стране, специфичности сегментарних правних питања од утицаја су за формулисање општег правног становишта о јавним овлашћењима политичких странака (*индуктивни пут*). Примера ради несумњиво је да став да се странке финансирају из јавних извора може бити оправдан општом тезом о политичким странкама као носиоцима јавних овлашћења. Истовремено чињеница о постојећем законском решењу о јавном финансирању представља индицију или један од логичких „камичака аргумената“ у општој тези.

³¹ Р. Лукић, *Методологија права*, Београд, 1995, р. 35.

³² *ibid.*, рр. 124-125.

³³ *ibid.*, рр. 145-152.

Формалнонормативан приступ биће несумњиво значајан за утврђивање хијерарјиског односа норми расутих у актима различите правне снаге. Најпре га можемо применити приликом тумачења устава и закона, а на посебном изазову се приликом примене овог метода могу наћи одређена решења из праксе попут Одлуке Уставног суда Републике Србије о неуставности бланко оставки која је у суштини супротна експлицитној одредби самог Устава. На крају и *материјалноправни метод* који се „своди на поступак утврђивања правних појмова (...) из којих се састоји право и веза међу њима да ово буде ефикасно у својој друштвеној функцији“³⁴ биће од изузетне корисности, како приликом детектовања неефикасних правних конструкција, тако и приликом предлагања нових ефикасних решења.

Сви до сада наведени методи су *идеални методи*, у смислу анализе појава из света идеја, како је то образлагао Лукић.³⁵ Свет норми свакако је и извориште и исходиште доминантно правних истраживања, па ће ови методи представљати базу и основ истраживања. Међутим разматрање једног функционалног права немогуће је учинити без коришћења **социолошког метода**, јер је реч о праву које је узрок, али истовремено и резултанта реалних појава, Управо, у погледу регулативе политичких странака, али и у крилу бројних учења и теоријских становишта постоји једно звечеће декоративно празнословље које покушава да прикрије зјапећу дискрепанцу између нормативно прокламованог и реално постојећег. „Велика важност социолошког метода у праву лежи у откривању праве правне стварности, тј. утврђивању колико је нормативно право заиста постало стварно друштвено право, односно колико су стварне норме заиста применљиве у друштву“³⁶.

Имајући у виду да институције политичких странака спадају у основне чиниоце политике, као и да не можемо замислити политику без политичких странака, самом раду је корисно служити се, што смо већ напоменули, достигнућима политикологије. У том смислу не улазећи у разматрања и проблематизовање да ли је политиколошки метод засебан или само заправо једна подврста социолошког метода, несумњиво ћемо га користити.

Историјскоправни метод свакако је користан ради разумевања развоја који су политичке странке, као и остале битне политичке институције прошле. Овај метод је значајан и да укаже на константе елемената политичких странака које се нису мењале од њихових настанака. С друге стране, метод је значајан да би смо уочили промене и динамичко еволутивне или у неким моментима ретрогадне процесе у мењању политичких странака, јавних овлашћења, али и других битних појмова и институција кроз време. Свакако, како циљ овог рада није приказ историјског развоја, овај метод има помоћну, допунску функцију ради испуњавања главних циљева будуће докторске дисертације.

³⁴ *ibid.*, p. 148.

³⁵ *ibid.*, pp. 110-113.

³⁶ *ibid.*, p. 130.

Упоредноправни метод је циљно усмерен како би се пружили одговори на кључна питања, а не просто дао преглед најбитнијих упоредних система. Овај метод свакако је погодан за коришћење кроз анализу феномена конституционализације политичких странака имајући у виду широку доступност уставних текстова. Такође и законски прописи везани за политичке странке у великој мери су доступни, као и њихове анализе од стране међународних институција и од теоретичара, што све даје једно широко плодно поље за употребу овог метода.

Просторно гледано, поље упоредног истраживања је омеђено у наслову и налази се у оквиру права држава које се могу окарактерисати као либерално демократске. Циљ самог рада је фокусирање на један општепроблемски и сегментни приступ анализи политичких странака. Будући да је реч о институцији која је у српску правну традицију трансплантирана из других система, наравно да је неопходно разумевање и анализа тих великих система.³⁷ Међутим, кроз детаљисање и предлагање конкретних решења тежиће се једном општем приступу, али ће се увек предлог конкретизовати и фокусирати на специфичности Србије. Такође, биће значајно користити и праксу и ставове и других судова, попут Врховног суда САД (забрана ограничења приватних донација политичким странкама), Уставног суда Немачке (забрана политичких странака) и Уставног суда Шпаније (карактерисање политичких странака као јавних институција). Све те одлуке и решења потребно је стављати у релевантан контекст анализираних држава. Отуда иако такође помоћни, наведени метод имаће изузетно широку употребу.

На крају је посебно битно указати да сегментиран приступ анализе тражи различит и методолошки, и дисциплинарни приступ различитим сегментима. Примера ради у делу о изборним системима је потребан значајнији приступ из визуре уставног права, политикологије и псефологије, док је код дела о финасирању политичких странака, значајно разумевање управног права, јавне управе и јавних финасија. У великој мери и резултати испитивања сегмената су различити, као и дубина самог истраживања. Материја посебних делова је продубљивана у мери потребној да се дође до одговора неопходних за основна питања дисертације. Управо зато сами сегменти су посматрани из различите методолошке и дисциплинарне визуре, па је и ниво продубљености обраде ових сегмената различитог степена.

4. ПОЈМОВНА РАЗГРАНИЧЕЊА

Од значајних општих појмовних разграничења, како смо већ истакли у првој глави у којој смо обрадили предмет и циљ истраживања, сматрамо неопходним обрадити појмове јавноправног субјективитета и овлашћења, с једне стране, и концепта либералне демократије, с друге стране. Остале појмове ћемо ради прегледности самог рада обрађивати у посебним одељцима у којима се дати појмови исључиво или доминатно користе. Наведена два појма

³⁷ О значају правних транспланата видети: А. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens/London, 1993.

сама по себи заслужују, односно већ постоје бројне монографске обраде. Нарочито ако говоримо о либералној демократији, питање је колико га је и логично свести на појам, будући да пре можемо говорити о концепту, коме су већ сада посвећене бројне студије које чине једну непрегледну библиотеку.

Управо зато у овом делу је потребно узети општеприхваћене термине у мери у којој је то могуће општеприхваћене термине, али истовремено и функционално релевантне за основну тему овог рада. У том смислу основна сврха је била да дамо консеквентно, јасно и мерљиво појмовно одређење основних појмова. Појмове јавноправног субјективитета и овлашћења је могуће уже и јасно одредити, док код дефинисања либералне демократије пре можемо дати основне концепте и главне теоријске правце и дилеме, без губљења свести о циљној и просторној ограничености ових разматрања.

4.1. Јавноправни субјективитет и овлашћења

Сам циљ истраживања је позиционирање политичких странака на оси између јавног и приватног субјективитета и овлашћења. Реч је у суштини, о два одвојена и засебна, али симбиотички повезана појма.

Циљ теоријских класификација увек има више различитих видова, попут систематског, практичног, идеолошког и феноменолошког. Сама теоријска обрада појмовног одређења, може сублимисати наведене или неке од наведених функција, али се често и своди на феноменолошки аспект.³⁸ Практична функција поделе подразумева разликовање које вуче одређене правне последице у пракси. На релацији јавног и приватног права, пре свега, можемо говорити о врсти судске заштите³⁹, али, као што се баш на примеру политичких странака види, то може бити и поводом правног третмана бројних других питања (финансирања, забране рада и односа према мандату). Системски аспект заправо се своди на покушаје груписања одређених појава према неком критеријуму, који може имати утемељење у неком од другонаведених аспеката, али врло често му је мотив нека врста формално лаког, површинског, табеларно лагодног рашчлањивања области нижег нивоа апстрактности, али и даље прилично уопштених. Идеолошки аспекти поделе врло често „боје“ разврставање схватањима која сежу до најапстрактнијих категорија и њихових међусобних релација попут државе, права и човека. Таква су рецимо схватања минималистичке државе (либертаријански приступ) или државе као израза

³⁸ В. Водинелић, Јавно и приватно право (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Београду), Београд, 1986, с. 8.

³⁹ *ibid.*

класне борбе (марксистички приступ)⁴⁰ или социјалне државе која простор државног деловања шири и у остале (приватне сфере). Прихватање и строго везивање за неки од наведених приступа, утиче и на саму поделу, свдећи је на аргументацијски камичак који треба да употпуни мозаик одређене идеологије.

Улазак у једно тако широко поље разграничења које вуче само по себи читав један дијапазон спорних питања је питање за једну посебну монографију. А остаје свакако и сумња да ли се овако широко постављено питање може уопште расправити у једном монографском делу. Реч је заправо о подели целокупног права које сублимира све норме, правне односе и праксу, па се сада захтева да се једним критеријумом утврди линија разграничења у једном безобалном океану права. Донекле олакшавајућа околност је да нама наведена подела треба као правно релевантна подела за дефинисање појмова *јавно-правног субјективитета* и *јавноправног овлашћења*, како би се овим појмовима одредио правни положај политичких странака. Самим тим као што смо указали, један од функционалнијих критеријума поделе је релевантност за тему одређивања правног положаја политичких странака. Неспорно је да подела и разграничење морају бити релевантни. Али, иако ово функционално одређење даје извесну дозу комоције у анализи поделе, оно несумњиво не значи потпуну ослобођеност изазова са којима се раздвајање јавног и приватног света креће. Јасно је да та врста поделе мора бити и природно релевантна, јер би све остало било померање „брега Мухамеду“.

Корен проблема приликом оваквог дефинисања свакако се крије у апстрактним поделама, па отуда потреба да дефинисању јавноправног субјективитета и овлашћења претходи осврт на поделу јавног и приватног права. Посебно на уму треба имати изазовност овог питања које је у неку руку доста „безобално“ и прилично опште, док бављење њиме као претходним питањем

⁴⁰ Дobar пример је било схватање које је поделу на јавно и приватно право темељило на питању својине, па су тако под утицајем марксистичког светоназора које приватну својину узима као темељ и писци у комунистичком периоду из наше земље, али и источног блока прихватили ову теорију: Радомир Лукић, Увод у право, 1975, с. 401, Иво Крбек, Право јавне управе ФНРЈ I, Загреб, 1960, с. 109. Милан Бартош, Увод у право, 1950, с. 319, Будимир Кошутуић, *Критеријуми који одређују груписање правних норми у одређене гране правних норми и правне области*, „О систему права“, Београд, 1979, с. 61, Јован Ђорђевић, Прилог питања система и квалификације правних наука у СФРЈ, у: Зборник радова посвећен југословенском правном систему и правној науци, Нови Сад, 1980, с. 9. М. В. , Димитријевић, Увод у право, 1976. 21 Dornberger, G. Dornberger G. – KleineH., Klinger G. Posh, M: Das Zivilrecht der DDR, Allgemeiner Teil, Berlin, 1958, 41-43. Више о овој подели видети и: В. Водинелић, *Јавно и приватно право* (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Београду), р. 923.

треба да резултира добијањем јасних и прецизних појмова који су употребљиви за бављење централном темом овог рада.⁴¹

За потребе овог рада би смо у погледу овлашћења приватно правно овлашћење сматрали као овлашћење иманентно свим или одређеним приватним лицима. Наведена овлашћења она међутим не могу користити самовласно и непосредно извршиво у односу на друга лица без покривања одређеним јавноправним статусом. Нпр. тачно је да се одређено право службености пролаза може установити поред одлуке одређеног меродавног органа и простим коришћењем дакле делањем приватног лица. Али у случају нпр. онемогућавања коришћења тог права није могуће самовласно спровести ту одлуку, без одлуке меродавног државног органа или суда са јавноправним овлашћењима.

Приликом коришћења наведеног права потенцијално гледано свако приватноправно лице може бити носилац одређеног статуса. Код јавноправног овлашћења реч је о специјалном овлашћењу којим располаже само меродавни орган.

Основне карактеристике јавноправног овлашћења су да је реч о овлашћењу које је (*правно утемељено* уставним или законским актом), којим се *ауторитативно* (из позиција јаче воље) решава одређено *питање од јавног интереса*.

Правна утемељеност у либералној демократији мора бити позитивно правно утемељена. Суштинска вредност либералне демократије је законитост приликом коришћења јавноправних овлашћења, односно уставност, будући да се овлашћења могу и директно уставном нормом установити. Наведено начело је заправо само формализација и конкретизација владавине права, односно правне државе као темељне вредности либерално демократског поретка.

Решавање питања од *јавног интереса* је заправо основни разлог зашто је одређеном лицу или телу додељена ауторитативност разрешавања одређеног (правног) питања. Јавни интерес је општи. Реч је о интересу целокупног друштва које сублимише све појединачне приватне интересе, али није прост збир свих индивидуалних интереса. Резултат свих појединачних интереса има овде и један виши мета ниво. Јавни интерес усаглашава општи и појединачан интерес. У том решавању увек се даје предност јавном, али се никад не може занемарити и у потпуности игнорисати приватни интерес. У либерално демократском поретку у домен јавног интереса постављене су границе задирања у индивидуална права конституционализацијом основних (људских) права и

⁴¹ Ширину и озбиљност наведене теме показује и докторска дисертација В. Водинелић, *Јавно и приватно право од 1185 страна Владимира Водинелића*. Реч је о једном минуциозном истраживању, које садржи пописивање, коментарисање и анализу литературе из Аустрије, Швајцарске, Немачке, Француске, Енглеске, САД и тадашњег СССР и Југославије, које је произвело груписање у четрдесет теорија (само за 19. и 20 век) уз оградом аутора да постоје несумњиво и ставови који су промакли његовом истраживању, али и свесност да бројност становишта савршено описује латинска изрека „*Quot capita, tot sententiae*“.

слобода које су истовремено јасно исцртана последња линија до које се може доћи. Заштита тих "последњих линија одбране" приватних права дигнута је и успостављена као примарни јавни интерес. У самој либералној демократији заштита индивидуалних права концептуално је прихваћена као једна од темељних вредности, што ће бити истакнуто у наредном одељку.

Ауторитативност (етимолошки) посматрано подразумева утемељеност на ауторитету који представља *утицај, меродавност, надмоћ, угледност, позваност и надлежност*.⁴² Правно гледано најпримеренији је свакако термин *надлежности*, али код ауторитативности у контексту раздвајања приватног и јавног, најбитније је значење *надмоћи*. Када говоримо о ауторитативности, заправо истичемо неједнакост правне воље, односно правне моћи. Одређени орган или институција су управо захваљујући јакој вољи, надлежни и меродавни, позвани, да надмоћније и с већим утицајем реше одређено питање од јавног интереса. Ауторитативност имају сви правни акти кроз које се изражавају државне, односно јавне функције тзв. недржавне (локална самоуправа, агенције). Зато и можемо говорити о формулисању јавноправне политичке воље кроз форму законских или уставних норми. Наведена воља има специфичну правну тежину и она је правно применљива, односно државни апарат може на примерен начин омогућити, па чак и принудом спровести поштовање одређених норми. Уставотворац и законодавац, дакле имају ауторитет да реше одређено конституционално или легислативно питање. С друге стране судство је ауторитет који треба да пресуди одређена судски спорна питања, док управни орган решава управна питања. У свим наведеним случајевима ауторитативност се легитимише јавним интересом. Нарочито из контекста либералне демократије, у јавном интересу је да на непосредним и слободним изборима конституисан парламент доноси законска решења. Политичка питања ће решавати према политичким светоназорима извршно политички органи, док се у одређеним управним стварима јавни интерес задовољава стручним решавањем одређеног управног питања.⁴³ У наведеним случајевима се увек балансира између јавног и приватног интереса. Али јавни интерес је тај који у одређеним односима претеже и заправо сублимира приватни. По природи ствари неравноправност интереса, повлачи и неравноправност утицаја на правни однос. Зато специфична тела која имају јавноправни субјективитет и овлашћење регулишу наведене односе. Сликвито објашњено на примеру јавне управе: "Управа мора радити на задовољењу општег интереса, а то не би могла, ако би са појединцима била на нивоу равноправности".⁴⁴ О ауторитативности свакако говоримо кад год је јавна ексклузивна и искључива надлежност ограничена на узак круг потенцијалних доносилаца.

⁴² Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Београд, 1980, стр. 91.

⁴³ Више о разликовању између управних и политичких питања: С. Д. Манојловић, *Појединачни политички акти - разграничење од управних аката* (мастер рад Правни факултет Универзитета у Београду), 2009.

⁴⁴ J. Rivero, *Droit administratif*, Pariz 1962, p. 11.

Ауторитативност се не сме изједначавати са јавним интересом, који само легитимише постојање ауторитативности. У теорији управног права, из које и "позајмљујемо" термин ауторитативност, овај појам се често наводио уз једностраност. Костић је рецимо ова два појма изједначавао.⁴⁵ Милков и Димитријевић пак истичу да су то две стране исте медаље и да је једностраност формална манифестација ауторитативности као материјалног својства.⁴⁶ Други аутори разликују ове две карактеристике, али наводе да је једностраност шира категорија која обухвата ауторитативност.⁴⁷ У суштини ово схватање је лако побити институтом управних уговора који су типични двострани акти са елементом ауторитативности. За његово закључење потребна је двострана сагласност воља, али репрезент јавног интереса поступа са позиција јаче воље. Ауторитативност је наступање са позиција јаче воље. А једностраност је када на садржину акта утиче сам доносилац.⁴⁸ Код међународних уговора такође имамо две стране, а ипак се ради о ауторитативном акту. И поред тога што две стране закључују уговор, њихова је воља у међусобном односу једнака, али се огледа у односу на саму примену акта. Нпр. закључењем одређеног међународног уговора две земље се обавезују да ће у својим системима спровести одређене обавезе преузете билатералним споразумом или се једна земља обавезује да ће кроз своје законодавство имплементирати одређене међународне стандарде из мултилатералног уговора. Уговор је могло потписати лице са ауторитетом, јавним овлашћењем да то учини.

Код јавноправног овлашћења и субјективитета можемо уочити извесну принудност која прати ауторитативност, али је истовремено оправдана јавним интересом као општим добром. Како лепо указује Водинелић: „Често се приватно право поистовећује са слободом, а јавно са принудом, приватно са подручјем егоизма, а јавно се предочава као домен општег добра.“⁴⁹

Термини субјективитета и овлашћења на неки начин јесу симбиотички повезани, и скоро да се преклапају, али нам се чини да између њих постоји и танана разлика. Неспорно је да када говоримо о јавноправном субјективитету говоримо о својству одређеног тела, органа, институције, власти или пак само лица која могу бити (потенцијални) носиоци одређеног јавноправног овлашћења. Код јавноправног овлашћења говоримо о директном правном основу установљеном ауторитативним овлашћењем које има оправдање у јавном интересу. Јавноправни субјективитет је донекле потенцијал за коришћење јавноправног овлашћења, али се може поистовећивати и са извесном јавноправ-

⁴⁵ Д. Милков, Појам управног акта (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Новом Саду), 1983, стр. 132 Исто: П. Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд, 1963, стр. 19.

⁴⁶ Д. Милков, *op. cit.*, стр. 132 Исто: Павле Димитријевић, *op. cit.*, р. 19.

⁴⁷ С. Лилић, М. Марковић, П. Димитријевић, *Управно право*, Београд, 2006, р. 185.

⁴⁸ Исто: Иво Борковић, *Управно право*, Загреб, 1984, р. 293.

⁴⁹ В. Водинелић, *op. cit.*, р. 9.

ном улогом, која подразумева утицај између институција са јавноправним овлашћењима, али само не мора нужно имати директно установљено јавноправно овлашћење. Пример тога представљају политичке странке у делу где их разматрамо као чиниоце власти који врше неку врсту "моста" између легислативе и егзекутиве. Ради се дакле о субјекту који омогућава функционисање два *par excellence* јавноправна субјекта, са изразитим највишим (државним и јавноправним) овлашћењима - парламента и владе. У том смислу из његове улоге је очигледно да политичку странку не можемо одредити као приватноправни субјекат. Отуда улога политичких партија, па самим тим и њихов субјективитет јесу јавноправни, иако нужно не подразумевају коришћење одређеног директног јавноправног овлашћења. Политичке странке без директне одлуке којом се формално правно манифестује одређено ауторитативно овлашћење не утичу ни на који начин на односе између владе и парламента, али из њихове социолошке и неформалне улоге, јасно је да имају неспорни утицај о чему ће бити више речи у четвртој глави трећег дела ("Политичке странке као чиниоци власти") Самим тим могуће је имати јавноправни субјективитет, али не нужно и јавноправно овлашћење. Овлашћење самим тим подразумева већи степен ауторитативности и захтева неку врсту директног правнообавезујућег утицаја, док субјективитет може имати и неку врсту мекшег социолошког утицаја, а не директно правног, али неспорно ексклузивно меродавног и ауторитативног. Тај утицај може бити заправо више ствар правног обичаја или конвенције, него директне правно обавезујуће норме.

Отуда јавноправно овлашћење и више "пара уши", па је свесно приликом дефинисања назива ове докторске дисертације ("Јавноправни субјективитет и овлашћења у либералној демократији") и направљена игра речи где се придев "јавноправни" налази испред субјективитета, па је самим тим нејасно да ли се односи и на овлашћења, како би избегли тако олако изрицање теза без претходно добијених резултата истраживања.

4.2. Либерална демократија

(Либерална) демократија спада у неку врсту гранично просторног, али и вредносног одредишта. Као што се види из наслова, истраживање се спроводи у оквирима либерално демократског система. Друго, битна поента је да све време вредности либерално демократског поретка представљају неку врсту црвених линија до којих политичке странке могу имати јавноправни субјективитет и овлашћења. Отуда уочавање јавноправног субјективитета и овлашћења уколико угрожава принципе либерално демократског поретка, заправо представља дисквалификујући услов, који *de lege/constitutione ferenda* ваља ампутирати из правног поретка.

Тако комплексан концепт је тешко укратко дефинисати као споредну, бочну категорију. Најкорисније је сажето приказати, а у даљим посебним одељцима и главама га даље разрађивати и објашњавати његове посебне аспекте.

У савременим демократијама подразумева се да је потребно већини дати могућност да одлучује у ком ће се правцу одређено друштво кретати. У корену свога значења демократија подразумева владавину народа. Поред овог вредносног одређења које можемо терминолошки излучити, под концепт либералне демократије се подразумева и владавина права, слободни и поштени вишестраначки избори, основна (људска) права, владавина већине, али и заштита мањине. Ове базичне супстанце имају различите концепте и модалитете свога остваривања, као и различит ниво развијености у појединим државама, културама и цивилизацијама, али постоји извесни минимални ниво око којих постоји консензус у земљама које се сврставају у модерне демократије.

Листа од десет компоненти коју истиче Дајмонд представља солидан оквир за потребе овог рада. Тако истиче да се прво, контрола државе и њених кључних одлука и дозвола налази у рукама изабраних званичника; друго, да је извршна власт ограничена, уставном и аутономном моћи других државних институција; треће, да су изборни резултати неизвесни, са значајним гласовима опозиције и уз могућност смене постојеће владе; четврто, да културним, етничким, религиозним и другим мањинским групама није забрањено изражавање њихових политичких интереса, као и употреба језика и изражавање сопствене културе; пето, да поред политичких странака и избора, грађани имају и друге канале и средства изражавања интереса и вредности; шесто, да поред слободе удруживања и плурализма, постоје и алтернативни облици информисања којима грађани имају неометан приступ; седмо да грађани имају слободу веровања, мишљења, дискусије, говора, удруживања, објављивања, демонстрирања и петиција; осмо, да су грађани политички једнаки пред законом и имају право да учествују у политичким процесима; девето, да су индивидуалне и групне слободе заштићене независним судством чије се одлуке спроводе и поштују од стране свих центара моћи; десето, да владавина права штити грађане од неоправданог притвора, прогона, терора и мучења и мешања у приватни живот, како од стране државе тако и од парламентарних формација.⁵⁰

Наведеној листи би се могао сигурно додати још неки елемент опште апстрактности, али би и други наведени елементи могли да се излуче из постојеће листе. У сваком случају у самом раду ћемо у посебним сегментима извлачити одређена начела либералне демократије која су нам неопходна за даља разматрања.

Сам концепт либералне демократије се истиче као донекле контрадикторан, дијалектичан будући да либерализам афирмише индивидуализам и слободу избора појединаца, док демократија подразумева владавину већине и више инсистира на једнакости. С једне стране се покушава обезбедити суверенитет народа (владавина већине), али истовремено се та иста већина мора ограничити, како не би угрозила индивидуална права појединаца или колек-

⁵⁰ L. Diamond, "The end of the Third Wave and the Global Future of Democracy", *Reihe Politikwissenschaft. Political Science Series* No. 45, 1997, p. 9.

тивна права мањинских група.⁵¹ Како вели Хејвуд: "Либерални елемент је израз веровања у ограничену власт", док "демократски елемент изражава приреженост народној владавини".⁵²

Код либерализма постоји једна тежња ка индивидуалним слободама и правима, али она често долази у судар са туђим интересима и правима. Основно питање које се поставља јесте отуда чије је интересе потребно уважавати. Слобода дозвољава истовремено и свачију интерпретацију слобода и права, па управо ту ступа демократски принцип већине. Зато га Лајпхарт и истиче као „ближи демократском идеалу 'владавине народа за народ' него владавини мањине која уважава жеље мањине".⁵³ Без обзира што делује да је демократски супстрат доминантан, либерална страна бива сачувана тако што постоји једна базична супстанца основних (људских) права и слобода које чине граничне тачке поља недодирљивих индивидуалних слобода и права и које никаква већина не може нарушити.

Либерална демократија штити један минималан сет основних вредности и мимо тог домена је суштински неутрална у односу на политичку вољу која ће у оквирима самог либерално демократског поретка бити донета. „Демократија је политичка метода, односно одређена врста институционалног уређења за постизање (...) одлука и, према томе, неспособна да буде сама себи циљ, без обзира на то какве ће одлуке донети у датим историјским условима“⁵⁴

Поред ових општих разматрања, за потребе овог рада сматрамо посебно битним истаћи принцип грађанске суверености као једно од основних начела демократије, указати на начине остваривања демократије, истаћи узроке доминације посредничке демократије, сврху избора и на крају разлике између либералне и консоцијалне демократије.

Иако је у историјским врлетима положај обичног човека имао своје варијације, приметан је тренд раста права човека и његовог положаја у друштву. Суверенитет је врховна власт државе, која као апсолутна и недељива мора имати своје логичко оправдање за своје постојање.

⁵¹ Слично: M. F. Plattner, *Populism, Pluralism and Liberal Democracy*, *Journal of Democracy*, January, Vol. 21, 1/2010, p. 84.

⁵² E. Hejvud, *Političke ideologije*, Beograd, 2005, p. 44.

⁵³ A. Lajphart, *Modeli demokratije*, Podgorica, 2003, p. 75.

⁵⁴ E. Schattschneider, *op. cit.*, p. 242.

У почетку се сувереност приписивала Богу у чије су име његови овоземаљски изасланици владали (теократске теорије).⁵⁵ У политичким сукобима појединих владара и цркве изнедрила се концепција да се сувереност владара стиче простим рођењем у владајућој династији. Временом је, међутим, са ових апстрактних висина фокус спуштан ка човеку. Тако се постојање државне власти почело правдати концептом друштвеног уговора који постоји између државне власти и човека. Различити теоретичари су, полазећи од различитих мотива, долазили до различитих закључака. Тако су неки у друштвеном уговору који је заправо представљао фикцију којом се вршење власти поверава, видели начин да се људи, јер је како је истицао Хобс "човек човеку вук", заштите једни од других, те се зарад сопствене сигурности човек предао и покорио некој власти као сада апсолутном суверену.⁵⁶ Русо је, с друге стране, истицао да је друштвеним уговором човек повратио изгубљену слободу која му природно припада и да кроз владавину закона изражава општу вољу којом ће остварити опште добро.⁵⁷

Нове теорије су заправо теоретски уобличавана нова реалност којом се исказивала мисао да држава постоји због народа, а не народ због државе. Отуда је и демократија одређивана као „власт народа, од народа за народ“ (А. Линколн). Све већи развој права човека довео је до афирмације идеје о једнакости међу људима, која се у политичком смислу афирмисала кроз увођење општег права гласа и начела један човек - један глас. Увођењем општег права гласа, заједно са споменутиим основним супстанцама модерних демократија, у пракси су у великој мери на значају изгубиле теоретске расправе да ли сувереност народа представља прост скуп појединачних воља у којима одређени проценат суверености поседује сваки грађанин или сувереност припада апстрактнијем бићу одређене нације која је нешто више од скупа свих грађана, а сама сувереност је недељива и неотуђива. Самим постојањем слободних избора са партијским плурализмом, системом поделе власти, људским правима и владавином права омогућено је да грађани одлучују, у координатама наведених основних супстанци, у каквом друштву желе да живе. Истовремено, сама држава је престала бити инструмент класичног владања на релацији власт - поданик и постала сервис, односно како је то истицао Л. Диги јавна служба за остваривање јавног интереса свих њених грађана.⁵⁸

⁵⁵ Ова теорија је била израз схватања епохе у којој је егзистирала, али и тренутних политичких датости или схватања епохе у којима су постојале. Тако је коришћена и као основа за поделу на јавно и приватно право, кроз схватање како јавно право заправо корене вуче од Бога. У суштини је она и дуго служила као оправдање некадашње апсолутистике полицијске државе, која је заправо представљала „израз политичке ситуације свога времена“ . Grimm, *Zur politischen Funktion der Trennung von öffentlichem und privatem Recht in Deutschland* in: W. Wilhelm (Hrsg.), „Studien zur europäischen Rechtsgeschichte“, Frankfurt 1972, p. 242.

⁵⁶ Т. Хоббес, *The Leviathan*, 1988.

⁵⁷ Ж.Ж. Русо, *Друштвени уговор*, Београд, 1993, pp. 35-27 и шире.

⁵⁸ Л. Диги, *Преображају јавног права*, Београд, 1998, pp. 40-64.

У тим базичним постулатима грађани сами одлучују о правцу којим ће се једно друштво кретати и на који ће начин остваривати свој јавни, општи интерес. О правцу кретања једног друштва грађани могу одлучивати непосредно у систему непосредне демократије. У пуном смислу непосредна демократија би подразумевала да сви грађани на некој врсти општенародних збора доносе одлуке, што је у модерним државама практично неостварљиво осим на неком мањем локалном нивоу. Такав егзотични изузетак представља њено вршење у неким мањим швајцарским федералним јединицама (кантонима) који заправо представљају неку врсту симулације непосредне демократије, где се једном годишње на скупштини свих грађана врши контрола рада реалних носиоца власти. Механизми остваривања непосредне демократије који реално живе су референдум (када грађани гласају за или против одређене одлуке) и народна иницијатива (када грађани предлажу одређену одлуку). Посредну или представничку демократију имамо када грађани одлучују преко представника које непосредно бирају.

Концепт посредног одлучивања где грађани на непосредним изборима бирају своје парламентарне представнике постоји у свим земљама модерне демократије. Непосредна демократија, иако више демократска од представничке, на националном нивоу не постоји ни у неким најразвијенијим демократијама попут оне у Немачкој. Бројне земље комбинују ова два вида одлучивања која креирају концепт полунепосредне демократије. Међутим, огромна већина њих изразито ретко користи наведене механизме посредног одлучивања грађана.

У модерним демократијама је дошло до драстичног пораста области које се правно регулишу, као и читавог низа послова и функција о којима се стара држава. У првим државама правна правила су била регулисана неписаним, обичајним правом, а највећи правни споменици су биле кодификације које су у једној књизи или чак на неколико листова систематизовале главна правила. Модерне државе производе једну непрегледну хрпу правних прописа. Такође, опсег модерних државних функција је енормно нарастао, због чега је немогуће директно, непосредно одлучивање.

Величина држава и бројност становништва су следећи узроци зашто је спровођење непосредне демократије немогуће и представља својеврсни раритет или, како се то вели, „историјски куриозитет који се ретко примењује“. Одлучивање и право доношења одлука би подразумевало претресање, обавештавање и дискусију поводом доношења одређених заједничких одлука, што је технички и временски у модерним условима живота немогуће спровести. Непосредна демократија се како смо већ истакли у пуном смислу спроводи више као ствар традиције у неким мањим швајцарским кантонима и у пуном или нешто већем обиму је заправо и једино могућа само у неким изразито мањим државама или на локалном нивоу. Демократија као концепт је и настала у мањим градовима-државама (полисима) Античке Грчке у којима су слободни грађани одлуке доносили на трговима (агорама).

Огроман опсег питања која ваља регулисати довео је до потребе за читавим сетом уско специјализованих знања. Отуда и најшире образовани

правници не би били у стању да имају продубљено знање способно да изнедри одлуку о томе како регулисати одређена питања у разнородним областима (телекомуникација, трговине, здравства, пољопривреде, индустрије итд.). Чак и у бројним областима које су чест предмет претресања шире јавности, просечан човек има врло мало знања и способности да о њима доноси одлуке. У Античкој Грчкој су слободни грађани представљали имућнији друштвени слој који је, како примећује С. Јовановић, живео од рада робова, док је сам уживао у доколици и био посвећен интелектуалном и културном уздизању.⁵⁹ У модерним друштвима просечан грађанин често представља потрошачког конзумента који значајан део свог времена проводи радећи за егзистанцијалне потребе, док одмор и доколицу троши на лаке забавне садржаје.

Управо зато грађани непосредно одлучују на изборима када бирају своје представнике, који ће затим у њихово име доносити политичке одлуке и старати се о остварењу друштвеног, јавног интереса, заједно са стручним апаратом државне администрације.

Изборима грађани користе своју сувереност (право да су они ти који обликују друштвено- политички систем у коме живе) преносећи, али не трајно, своја овлашћења на непосредно изабране представнике. Будући да се у модерним државама инструменти непосредне демократије углавном изузетно ретко користе, избори су кључни и најбитнији моменат остваривања непосредног коришћења суверености. Њихова сврха је да се створе основни предуслови за формулисање и спровођење опште воље и остваривање јавног интереса. Како је демократија, по свом језичком корену, владавина већине, избори служе да се та већина формира како би се касније могла спроводити. У модерним друштвима оне су институције које афирмишу начело једнакости грађана. У односу на ранија друштва где политичке снаге долазе на власт применом силе, у демократији се оне конституишу путем избора. Отуда је, како је неко луцидно приметио „кључни допринос демократије у томе што се уместо одрубљених глава сабирају гласови“.

Грађани своју сувереност не преносе трајно, већ је изборима само поверавају својим заступницима. Након одређеног временског периода (најчешће четири или пет година) они на изборима оцењују успешност својих заступника. У модерним демократијама сви грађани имају права да бирају гласањем (активно бирачко право) и прилику да буду бирани (пасивно бирачко право).

Грађани на изборима непосредно бирају своје парламентарне представнике на националном и на субнационалном нивоу (на локалном, покрајинском, регионалном, нивоу федералних јединица). У модерним демократијама грађани увек бирају чланове парламента који чини законодавну власт. Водеће представнике извршне политичке власти могу бирати непосредно (председнички систем) или се извршна власт, влада конституише у парламенту.

⁵⁹ С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1990, р. 430.

На крају у контексту овог рада сматрамо значајним истаћи терминолошко разликовање између либералне и косоцијалне (консенсуалне) демократије, као две подврсте модерне демократије. Либерална демократија у фокус свог бављења ставља појединца, грађанина, индивидуалца. Класици либерализма, попут Лока говоре да о друштвеном уговору заправо можемо говорити само када је конституисан на основу "сагласности слободног човека"⁶⁰, док Хобс говори о "државној заједници као институционализованој када се мноштво људи сложи". Оно што заправо можемо приметити је инсистирање на заједници као скупу индивидуа. Како истиче Н. Бељански, заправо према принципима "прокламоване неутралности јавне сфере," принцип политичке репрезентативности "ни у ком случају не сме да одсликава партикуларно-идентитетску структуру становиштва, већ искључиво интересне преференције појединаца".⁶¹ Кимилика истиче да се заправо до седамдесетих година прошлог века питање етно културног плурализма сматрало решеним у скоро свим академским дисциплинама.⁶²

Међутим консоцијативна демократија се јавља као инструмент којим поред појединаца грађанина, конститутивним елементом демократије почињу да се сматрају и одређене етничке, религиозне, идеолошке, лингвистичке или расне групе које баштине одређена колективна права. Ова колективна права нису просто гарантована у одређеном сегменту, па подразумевају право појединаца да упражњавају своја културна права, користе језик кроз заштиту тзв. мањинских права, односно креирање не територијалне аутономије, где државна власт као *summa potestas* оставља изван простор слободе за одређене мањинске групе у нпр. сфери образовања. У консоцијативној демократији колективна права чине конститутивни елемент функционисања демократије, па се вршење власти спроводи уз учешће одређене колективне заједнице као *sine qua non* фактора.

Узроци јављања консоцијативне демократије заправо се огледају у немогућности решавања одређених друштвених сукоба регуларним (либерално демократским) политичким путем.⁶³ Елементи усмеравања демократије у консоцијативном правцу представљали су заправо или превентивно дејство да до сукоба не дође или механизам заустављања конфликта.⁶⁴ Иако је постојала амбиција одређених теоретичара да одбране становиште како се консоцијална демократија "може сматрати више демократском него већинска, и

⁶⁰ J. Locke, *The Second Treatise of Government*, in *Two Treatises of Government*, Cambridge, 1960, p. 117.

⁶¹ Н. Бељански, "Консоцијативна демократија у пост-конфликтним друштвима", *Политика* 3/2012, p. 201.

⁶² В. Кимилика, *Савремена политичка филозофија*, Београд, 2009, p. 363 .

⁶³ Видети више у: М. Н. Binningsbo, *Consonciational Democracy and Postconflict Peace*, Oslo, 2005.

⁶⁴ О утицају консоцијализма на успостављање мира видети више: М. Н. Binningsbo, *Consonciational Democracy and Postconflict Peace*, Oslo, 2005.

то у многим аспектима”,⁶⁵ временом се одустало од ових амбиција,⁶⁶ тако да је тренутно доминантно становиште да косоцијална демократија заправо јесте лек за (пост)конфликтна друштва.

У теорији је доминантно становиште да заправо консоцијална демократија има мањак демократског. Демократија заправо постаје жртва сопствене функционалности, јер одређена друштва немају унутрашње капацитете да комплетан демократски поредак успоставе, па се по принципу боље ишта, него ништа, успоставља функционисање кроз конститутивност не грађанина коме поредак гарантује слободу, него одређених колективних групација. У консоцијалним демократијама се заправо окива поредак моћи, а сама моћ се не спушта ка грађанима, него ка елитама одређених колективних групација. И сам А. Лајпхарт који спада међу теоретске промотере консоцијализма указује да је задата расподела друштвених позиција и моћи, најслабија тачка ове врсте демократије.⁶⁷

Оно што је битно истаћи јесте да консоцијална демократија није предмет разматрања овог рада приликом оцене јавноправног субјективитета и овлашћења политичких странака иако је у прелиминарним истраживањима која су претходила дефинисању назива ове дисертације била разматрана и та могућност. Први разлог је потреба за што прецизнијим одређењем кључних појмова у оквирима којих спроводимо дато истраживање, како би и сами налази били што кориснији и употребљивији. Други је што је заправо питање јавноправног субјективитета и овлашћења знатно изазовније пронаћи у либерално демократским, него у консоцијативним порецима. Свесно смо одабрали тежи истраживачки пут испитујући контроверзније тезе, верујући да ћемо тиме стићи до плодноснијих резултата. Улога политичких странака у консоцијативним демократијама је такође изазовно питање које ће надамо се бити предмет неких будућих истраживања. Међутим у моментима када се сама моћ и суверенитет узима од грађана и помера ка групним колективитетима, по правилу је јасно да политичке странке као институције које ће каналисати те групне идентите имају и израженији јавноправни субјективитет, а по природи ствари евентуална јавноправна овлашћења нису тако неприродна појава, јер су границе демократије у консоцијализму знатно прозирније него у либерализму.

5. РАДНЕ ХИПОТЕЗЕ

⁶⁵ А. Лајпхарт, *op. cit.*, р. 79.

⁶⁶ Слично: Н. Бељинац, “Консоцијативна демократија у пост-конфликтним друштвима”, *Политеиа* 3/2012, р. 205-207.

⁶⁷ Излагање А. Лајпхарт *Power-Sharing and Group Autonomy in the 1990 and 21st century* преузето из: Н. Бељинац, “Консоцијативна демократија у пост-конфликтним друштвима”, *Политеиа* 3/2012, ф. 19.

Имајући у виду досадашње излагање и претходно спроведена истраживања изложили бисмо главне (опште) хипотезе које се односе на јавноправни положај политичких странака, али и неколико посебних хипотеза које се односе на сегментна питања везана за правни положај политичких странака. Наведене посебне хипотезе се налазе у симбиотичкој повезаности са општим хипотезама, а поједине од њих су и у међусобној детерминисаности. Тако умрежене и подупрете аргументима, оне заправо представљају једну логичну и заокружену системску целину правног положаја политичких странака.

Опште (главне) хипотезе:

1. Политичке странке често располажу прерогативима који имплицитно или експлицитно имају карактеристике јавноправног субјективитета и овлашћења.
2. Јавноправна овлашћења политичких странака потребно је у разумној мери ограничити, како не би дошло до претераног уплива политичких странака у јавну сферу.
3. Истовремено, треба избегавати непотребне забране које "окивају" слободно деловање политичких странака, и врло често заправо сузбијају страначки плурализам и сужавају простор за појаву нових политичких опција.

Хипотезе које се односе на појединачне аспекте

1. Разлог за установљавање финансирања политичких странака из јавних (буџетских) извора у одређеним системима је узроковано њиховом јавном функцијом и субјективитетом.
2. Ограничења финансирања политичких странака из приватних извора, такође су показатељи њиховог јавноправног субјективитета.
3. Пуно остваривање демократских вредности и принципа народне суверености не може се у потпуности спровести без постојања непосредне демократије унутар самих странака, па би стога *de lege ferenda* требало увести обавезу непосредних страначких избора.
4. У системима у којима постоји обавеза постојања непосредних унутарстраначких избора, политичке странке представљају јавне субјекте са јавним овлашћењима.
5. У системима у којима узак круг страначке олигархије политичких странака има одлучујући утицај на процес кандидовања унутар странке, долази до узурпације изборног процеса.

6. У системима где кандидовање страначких кандидата зависи од унутарстраначке олигархије, а нарочито у системима где странка има могућност утицаја на *post festum* губитак статуса народних представника, политичке странке имају и формално одлучујућу улогу у законодавном процесу.
7. Забрана политичких странака од стране уставних судова, показатељ је јавноправне улоге политичких странака, али и опасности које носи претрерано посезање и злоупотреба коришћења јавних овлашћења која води окупацији и узурпацији јавног поретка.

II ПОЈАМ, ЕЛЕМЕНТИ И ВРСТЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

1. ДЕФИНИСАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Комплексност појма политичких странака, односно партија огледа се и у тешкоћи њиховог дефинисања. У суштини реч је о појму чија улога има и дубинске последице, а и широко поље деловања у бројним свеукупно друштвеним аспектима. Такође, политичке странке као инструмент за спровођење политике, јесу термин који има и своју идеолошку и политизујућу компоненту. Научни радови, преваходно монографије које се баве политичким странкама као општим феноменима, покушавају да обухвате све сегменте. У њима приликом дефинисања овог појма спроводе се покушаји еклектичког побројавања различитих компоненти, док одређене дефиниције у зависности из које визуре обрађују овај феномен стављају акценат на поједине сегменте.

У научним радовима попут ове дисертације која пледира да обради једно конкретно питање, свакако постоји опасност да се стављањем акцента на оне елементе који су битнији за саму тему рада, занемаре други аспекти и на тај начин помути шира слика. Истовремено дефинисање одређеног појма који продире у различите друштвене сегменте попут политике, права, економије, психологије, културе... прети да се претвори у "безобално" расплињавање и замагљивање суштине. Из наведених разлога, правом мером сматрамо освртање на кључне дефиниције и елементе политичких странака којом би се скицирала што јаснија слика овог појма; давање осврта на кључна проблемска питања која су усмерена на разумевање института политичких странака, али и испитивање основних теза ове дисертације; и на крају је потребно дати посебан, продубљенији осврт на елементе које сматрамо круцијалним приликом испитивања јавноправног субјективитета и овлашћења политичких странака, као и границе продирања политичких странака у јавни поредак, без обзира што их можда пре можемо сматрати феноменолошким и описним, а не конститутивним елементима.

На тај начин пробаћемо да направимо баланс у тежњи да, с једне стране, остваримо циљеве овог рада, али да се, с друге стране, не замути шира перспектива и пуна слика одређеног појма, као и да се избегну "штеловања" института којим се у научном истраживању бавимо, када превеликим фокусом на саму тезу изгубите утицај осталих фактора, односно како би се то сликовито рекло "од дрвета не видимо шуму."

1.1. Идеологија као елемент политичке странке

У многим дефиницијама се као једно од битних или чак главно обележје политичких странака истиче њихов идеолошки карактер, па се саме поли-

тичке странке одређују као идеолошке организације.⁶⁸ Константа тако целокупно појмовно одређење политичких странака своди на "удружење грађана који проповедају исту политичку идеологију".⁶⁹ Левинштајн један од класика политичког система одређује је као "удружење људи с истоветном политичком идеологијом," али придодаје још један елемент - деловање кроз "сталну организацију".⁷⁰ Иако ћемо продубљеније разматрање дати у одељку где су мирамо разматрања о политичким странкама, оно што неспорно можемо истаћи јесте да политичку странку не можемо свести на искључиво идеолошку компоненту. Одређено тело састављено од интелектуалаца са циљем да напише теоретски концепт одређене идеологије, јесте идеолошка организација и има за циљ ширење одређене политичке идеје, али једноставно није политичка странка.

Један од најзначајних политичких мислиоца Берк одређује политичку странку као "групу људи уједињених ради остваривања државног интереса на основу принципа око којих постоји њихова међусобна сагласност".⁷¹ И у наведеној Берковој дефиницији која се често цитира у научним радовима о политичким списима, заправо примећује се идеолошко одређење ("принципи око којих постоји међусобна сагласност").

Такође, занимљиву перспективу и полемику у науци отворио је Даунс становиштем да „странке формулишу политику, како би победиле на изборима, а не побеђују на изборима како би формулисале политику“. Ово политичко становиште заправо одређује политичку идеологију, као средство приликом освајања власти, а не циљ сам по себи. Ово становиште се правда извесним тржишним приступом према бирачима којима се заправо политичка идеологија покушава упаковати и продати за глас на изборима. Тако рецимо Блондел истиче заправо идеологију и програм као продукт странака који се пласира на истоветан начин као и "производ индустријских фирми".⁷² Слично Бенфилд, имајући у виду политичке странке у САД, политичку странку приказује као "бизнис организацију са посебним видом послова - освајање гласова и победа на изборима," која је заправо "аполитична машинерија" за коју идеологија представља "опасност и претњу".⁷³

И сами смо у ранијим радовима указивали на постојање овог "предузетничког принципа" указујући да пласирање политичких идеја данас за маркетиншке стручњаке који раде кампање, нема професионалне разлике у

⁶⁸ В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Подгорица, 2007, р. 25.

⁶⁹ Наведено према: М. Duverger, (1951) *op. cit.*, р. IX.

⁷⁰ К. Loewenstein, *Political power and the governmental process*, Chicago, 1954, р. 75.

⁷¹ Наведено према: Н. D. Laswell, А. Kaplan, *Power and society*, New Haven, 1950, р. 169.

⁷² J. Blondel, *Political Parties a Genuine Case for Discontent*, London, 1978, р. 141.

⁷³ E. Banfield, Edgar, *Political Influence*, New York, 1966, р. 83.

односу на продају шампона или аутомобила.⁷⁴ Но, то свакако јесте један аспект деловања политичких странака, али није свакако нешто чиме треба у потпуности обојити целокупно деловање политичке странке. Није спорно да у самом деловању како целокупних политичких странака, тако и њихових најистакнутијих појединаца, постоји опортунизам и макијавелизам унутар самог деловања, али би потпуно погрешно било негирати деловање из убеђења и приврежености одређеној идеологији.

Новији, а свакако изузетно значајнији аутори Сартори⁷⁵ и Хејвуд⁷⁶ политичке странке дефинишу без истицања идеологије. Један од разлога који је утицао на ову појаву јесте појава *catch-all* политичких странака,⁷⁷ (више одељак о типологији) које су замениле претходне идеолошки снажно профилисане и социјално утемељене партије. Иако су ове "обухвати све" партије значајно разводниле идеолошки супстрат, тешко их је дефинисати као странке без било какве идеологије. Није спорно да се приликом наступа политичких личности презентује и одређена политичка идеја, али су оне данас без неког озбиљнијег теоријског утемељења какве су имале раније идеолошки профилисане странке чију су основу програма чинили озбиљни теоријски концепти. Либерализам своје корене налази у делима највећих мислилаца просветитељства Лока, Монтескје, Русо, Дидроа... Конзервативне идеологије своју иницијалну основу налазе у делима Е. Берка, као једног од најзначајнијих мислилаца. Социјализам, а нарочито његова подврста комунизам извориште налази у делу "Комунистички манифесту" који су писали Фридрих Енгелс и Карл Маркс, основа наведеног учења се свакако крије и у Марксовом "Капиталу". Реч је свакако о најутисајнијим мислиоцима у историји.

С друге стране код многих странака се разводњавала идеолошка утемељеност странака, уз неку врсту питког, флексибилног и лако променљивог политичког светоназора који је више милозвучан ушима бирача, него што има неко системско и логично утемељење о чему ће бити више речи у одељку о типовима политичких странака у трећој глави овог дела.

Уз пуну свест да се ова тема може и даље продубљивати теоријски, али ван оквира овог рада, истакли бисмо још једну завршну констатацију корисну за основну сврху ове дисертације. Сама политичка идеологија усмерена је ка бирачима у двоструком правцу. Она заправо страначким радом и активношћима на неки начин с једне стране обликује јавно мњење и мишљење људи, али истовремено на неки начин врло често представља и теоријски уобличено постојеће схватање и интересе одређених група људи.

⁷⁴ С. Манојловић, "Закон о финансирању политичких активности", *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Београду: Перспектива имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, 2011, р. 275-276.

⁷⁵ G. Sartori, *Party and Party Systems - A Framework for Analysis, Volume I*, Cambridge, 1976, р. 65.

⁷⁶ Е. Хејвуд, *Политика*, Београд, 2004, р. 464.

⁷⁷ Слично: М. Станић, *Правна природа посланичког мандата (докторска дисертација Правни факултет Унниверзитет у Београду)*, 2018, р. 90.

1.2. Остваривање државног (националног) интереса као елемент политичких странака

Остваривање националног интереса као елемент приликом одређивања политичких странака, наводи у својој горе поменутој дефиницији⁷⁸ један од значајних политичких мислилаца, праотац конзервативизма Берк: "Политичка странка је група људи уједињених ради остваривања државног интереса на основу принципа око којих постоји њихова међусобна сагласност."

Наведено Берково становиште изазвало је расправу, па су његови опоненти попут Кеја и Морса истицали како политичке странке не остварују националне (државне), већ уже, партикуларне интересе одређене појединачне групе. Како вели Морс: "Права сврха политичке странке - сврха, које је, желим да поновим, политичка странка свесна - јесте не заштита општег интереса, него интереса једне класе, једног дела грађана. Наведени (партикуларни - прим. С. М.) интерес се налази у свакој држави у којој постоји политички живот. И тај интерес је увек нешто мање од националног интереса."⁷⁹ Слично становиште о заступању посебног интереса истиче Лукић критикујући Морсову тезу о "самосвесности" улоге политичких странака: "Тачно је да политичке странке, сем изузетно, не штите општи него посебни интерес, али није увек тачно, као што Морс истиче да су странке увек свесне тога. Напротив идеологизација се и састоји у томе што странке, по правилу, нису свесне да штите некакав национални интерес, већ оне остају убеђене да штите посебан интерес."⁸⁰

Истакли бисмо свакако да странке имају неопходну функцију у остваривању државног интереса. Оне најпре служе у либералној демократији као инструмент који јесте битна карика у формулисању државног интереса. *Политичке странке заправо јесу канал за претаканье народне воље у политичке институције како би се изнедрила државна политика.* Самим тим, Берково одређивање политичких странака као институција за остваривање националног интереса, не мора се сматрати потрто аргументима које излажу Кејс, Морс и Лукић, иако Берк можда на уму није имао тај облик националног интереса, нарочито што је као конзервативни мислилац спадао у опоненте либерализма, неопходно је и сама појмовна одређења узимати у оквирима околности друштва у коме су истицане (субјективан приступ), али их смештати и у одговарајући савремени контекст (објективан приступ).

Тачно је да свака политичка странка има своје схватање најбоље државне политике или остваривања националног интереса. И тачно је да је то само један поглед на могуће остваривање потенцијалног државног интереса. Све странке у међусобној утакмици и конкуренцији међутим искристалишу др-

⁷⁸ Наведено према: H. D. Laswell, A. Kaplan, *Power and society*, New Haven, 1950, p. 169.

⁷⁹ V. Key, *Politics, parties and pressure groups*, New York, 1942, p. 220. На истом становишту налази се и Кеј у наведеном раду.

⁸⁰ Р. Лукић, *Политичке странке*, Београд, 1995, p. 32.

јавни интерес. У том смислу политичка странка сама од себе не одређује државни интерес, али у либералној демократији политички систем се и не може посматрати кроз призму партијског монизма. Либерална демократија подразумева суштински партијски плурализам и сменљивост власти. У системима либералне демократије, једна политичка странка може одређени временски период имати одлучујућу улогу приликом формулисања и остваривања државног интереса, али неспорно је да сама партијска сцена јесте детерминисана деловањем више (релевантних) политичких странака.

У том смислу улога политичких странака и јесте у смислу функције јавноправна. Каналисањем мноштва приватних воља грађана, подршком на изборима одређеној политичкој странци, стварају се заправо предуслови да се у политичким институцијама искристалише јавна воља, воља иза које стоји држава и која заправо представља отелотворење државног, јавног, односно како је Берк истицао националног интереса.

1.3. Предлагање кандидата за јавне (политичке) функције на изборима

Претходно наведени елементи политичких странака садрже елементе који покушавају да попут камичка у мозаику дају јаснију појмовну слику политичких странака. Међутим, елемент који је чини нам се неспоран и који јасно сужава и прецизира дајући јасне суштинске контуре јесте елемент предлагања кандидата за јавне функције. Наведени елемент истичу и Ласвел и Каплан,⁸¹ Кеј,⁸² Р. Лукић,⁸³ Епстајн,⁸⁴ а од новијих аутора је прихватају Сартори,⁸⁵ Арон⁸⁶ и Гоати.⁸⁷ Сартори у својој минималистичкој дефиницији политичку странку одређује као "било коју политичку групу која је учесник избора и способна је да изласком на изборе предложи кандидате за јавне положаје".⁸⁸ Суштински гледајући реч је чини се о неопходном елементу који свакако политичке странке издваја и јасно објашњава нарочито ако говоримо о либерално демократском поретку. А посебно у демократском поретку, можемо говорити о странкама које признају тај исти поредак и на изборима пледирају да освоје власт. Самим тим постојање политичких странака у модерним демократијама подразумева истовремено и њихово пледирање за уче-

⁸¹ H. D. Laswell, A. Kaplan, *Power and society*, *op. cit.*, p. 169.

⁸² V. Key, *Politics, parties and pressure groups*, New York, 1942, p. 219.

⁸³ Р. Лукић, *Политичке странке*, Београд, 1995, p. 33.

⁸⁴ L. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, London, 1967, p. 9.

⁸⁵ G. Sartori, *Party and Party Systems - A Framework for Analysis, Volume I*, Cambridge, 1976, p. 65.

⁸⁶ R. Aron, Remon, *Demokratija i totalitarizam*, Sremski Karlovci/Novi Sad, p. 113.

⁸⁷ В. Гоати, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁸ G. Sartori, *Party and Party Systems - A Framework for Analysis, Volume I*, Cambridge, 1976, p. 65.

шћем на изборима. Само освајање и вршење власти се истиче обично као посебан елемент, што ћемо размотрити у наредном одељку, али свакако по природи ствари не може циљ бити победа у трци, ако се у њој не учествује.

У термиолошком смислу већина аутора истиче кандидате на јавне функције. По правилу ради се о тзв. политичким функцијама, које треба разликовати од стручних функционера, који се бирају на основу стручног, а не политичког критеријума. Такође, иако прва и основна улога јесте кандидовање политичких лица на непосредним изборима (избори за парламент и непосредни избор председника државе), неспорно је да странке заправо јесу институције, унутар којих, односно међу којима се одређују и кандидати за чланове (посредно изабраних) парламентарних влада које бира скупштина. Тиме се јасно уочава да овај елемент политичких странака имплицира јавноправни субјективитет, односно постојање јавноправних овлашћења, што је предмет детаљније обраде у одељку 1.4 трећег дела. Уз већ цитирану мисао Каца да без "политичких странака није извесно да би спроведени избори могли имати смисао, чак ни када би били технички слободни",⁸⁹ могли бисмо закључити да је реч о неспорном конститутивном елементу.

Иако је сумирајућа оцена о елементима изложена у наредној глави, оно што свакако можемо приметити је да просто идеолошко одређивање политичке странке није нешто што самодовољно изражава и осликава појмовну суштину. Просто одређене групације које се на интелектуалном нивоу баве идеологијом, такође се могу окарактеристати као идеолошке организације, али је јасно да нису странке. И само функционално одређивање спровођења државног (националног) интереса, није довољно јасно. Будући да се један ужи појам (политичке странке) одређује сврхом која садржи знатно шири и апстрактнији појам (државни интерес) коме је такође потребно прецизније одређивање. Такође, за многе државне институције које имају јавноправни субјективитет и носиоци су јавноправног овлашћења може се рећи да штите државни интерес попут војске, судства, школства, културе, полиције итд.

Спомињање самог учешћа на изборима и кандидовањем на функције даје се једна јасна *differentia specifica* чијим истицањем јасно видимо појмовне обриси политичке странке. Самим тим поред неупитности овог елемента, свакако се овим уочава просторна одређеност политичких странака на координатама између приватног удруживања грађана и јавноправног каналисања воље грађана који бирају страначке кандидате за своје представнике на јавне функције.

1.4. Политичка организација као организација за вршење државно-политичке власти

Вршење државне власти од стране политичких странака може се сматрати заправо *raison d'être* њиховог постојања. Тако их Лукић карактерише као

⁸⁹ R. Katz, (1980) *op. cit.*, p. 1.

“главну улогу политичких странака у политичким процесима”.⁹⁰ Овај елемент истичу и Фридрих,⁹¹ Гоати,⁹² Марковић,⁹³ Ђорђевић.⁹⁴ У наведеној Сарторијевој минималистичкој дефиницији овог елемента нема, али се он додуше може назрети у “одређивању кандидата на јавне функције”, што је заправо претходни елемент који смо обрадили. Неспорно тај елемент предлагања кандидата кроз учешће на изборима, јесте и нека врста практичног отелотворења тежње за вршењем власти. Но, иако повезана ова два елемента, од којих један (кандидовање на изборима) јесте формална манифестација, а други (вршење власти), између њих се не би могао ставити знак једнакости. Контра тезу овом становишту својевремено је излагао Лаво указујући да освајање власти не може бити циљ одређених странака које обухватају политичке мањине, као пример истичући странке у САД које не припадају Републиканској или Демократској странци.⁹⁵ И наведене странке које изражавају мањинску политику, Лаво као пример је истицао социјалистичке странке у САД, у датим околностима заправо иако немају тренутно шансе за успех, не значи да им циљ није вршење власти и спровођење идеологије. У бројним земљама постоје примери странака које су одређени период деловале као интелектуални дебатни клубови са ексцентричним идејама, да би касније, било саме идеје постале авангарда, било саме странке постале међу водећим политичким снагама. Пример САД је свакако специфичан због потпуне доминанције две највеће странке. Међутим, реч је о партијама које апсорбују сва остала политичка становишта. Управо су новије верзије социјалистичких идеја данас у САД основа програма прогресиваца у Демократској странци од којих су најпознатији Берни Сандерс, Александра Оказио Кортес, као и тренутна потпредседница САД - Камала Харис.

Лаво такође наводи и странке националних мањина. Будући да смо одредили ову врсту политичких странака, као карактеристику консоцијалних демократија, а не либералне демократије, ово разматрање не бисмо даље продубљивали, али бисмо истакли да и странке мањина свакако теже утицају на власт и партиципацију у власти. Лаво је као пример истицао мањинску странку шкотских националиста,⁹⁶ међутим чињеница да ова странка није

⁹⁰ Р. Лукић, *Политичке странке*, *op. cit.*, p. 33.

⁹¹ Наведено према: Н. D. Laswell, А. Kaplan, *Power and society*, *op. cit.*, p. 170.

⁹² В. Гоати, *op. cit.*, pp. 29-32 и 61-62.

⁹³ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, 2005, p. 304.

⁹⁴ Ј. Ђорђевић, *Les parties politiques et classes sociales en Yougoslavie*, реферат на конгресу политичких наука у Стокхолму, 1955, део II, p. 2. Преузето из: Р. Лукић *Политичке странке*, Београд, 1995, p. 33.

⁹⁵ G. Lavau, *Partis politiques et realite sociale: Contribution a une atude realiste des partis politiques*, Paris, 1953, p. 10.

⁹⁶ G. Lavau, *Partis politiques et realite sociale: Contribution a une atude realiste des partis politiques*, Paris, 1953, p. 10.

могла да претендује на власт, нарочито не апсолутну у В. Британији истовремено не значи да кроз институције система није покушавала да оствари своје идеје. Најбољи пример је свакако да су идеје ове странке у новијој историји биле умало остварене у виду одвајања Шкотске кроз референдум 2014. године за који су се изборили.

У суштини простим учешћем на изборима донекле се може посматрати улога политичке странке у трансмисији између бирача и јавних функционера. Саме политичке странке не могу непосредно вршити власт у либерално демократским порецима, што је начело и важећег Устава Републике Србије, а истиче га и Лукић у својој монографији⁹⁷, и поред чињенице да је писана у периоду када тадашња државна творевина није баштинила либералну демократију, већ је припадала земљама комунистичког уређења.

Такође, иако се углавном у литератури као елемент наводи вршење власти, сложили би се са констатацијом како је потребно "подвући да је реч првенствено о државној власти".⁹⁸ Свакако постоје и друге врсте власти, па поред осталог и борба за власт унутар саме политичке странке или тежња да се освоји власт унутар једне (државне) институције која у одређеном сегменту спроводи власт.

Сматрамо шта-више потребним отићи корак даље у наведеном прецизирању, па поред дефинисања државне власти, сматрамо преко потребним указати да је реч о политичкој власти. Првим термилолошким одређивањем да је реч о *државној* власти, указује се заправо на тежњу ка најширој могућој врсти власти. Политичке странке теже тоталној власти, а не његовом одређеном сегменту. У самој либералној демократији то простирање и захватање власти има одређена битна ограничења. У супротном политичке странке пробијају црвене линије које одређују међе либералне демократије. Управо зато истичемо друго термилолошко одређење синтагме, а то је да наведена власт заправо представља *политичку* власт. На тај начин се заправо ограђује од утицаја који политичка странка може имати на судску власт, која мора остати ван домета политике. Основни постулати либерално демократског поретка јесу начело поделе власти и независност судске гране власти, што се може обезбедити заштитом судства од било каквог страначког уплива. О овим начелима и можемо говорити "само онда када је судија сигуран да га не могу постићи, односно његовога положаја, никакве неприлике за случај да се његова одлука не буде допала"⁹⁹ извршној политичкој власти.

Такође, у оквирима саме извршне гране власти неопходно је разликовати њен политички део и део професионалне администрације који је сталан и такође не подлеже страначком утицају.

⁹⁷ Р. Лукић, *Политичке странке, op. cit.*, р. 33.

⁹⁸ *ibid*, р. 34.

⁹⁹ Ж. Перић, *О судијској независности*, Београд 1899, р. 14.

Освајање политичке власти од стране политичких странака јесте један битан елемент и додатак и заправо допуна претходно споменутом елементу (предлагање кандидата на изборима). Политичке странке нису прост "проточни бојлер" између грађана кандидата и јавних функција. Странке, окупљају одређене групе људи засноване на основу истих вредности или интереса који желе да те исте вредности и интересе формулисани или у одређеним случајевима маскиране иза политичке идеологије спроведу кроз институције система. У либералној демократији то заправо значи да их политичке странке спроводе кроз институције система попут парламента, извршно - политичких функција, али и кроз само учешће у политичким активностима и процесима.

1.5. Сталност као елемент политичке странке

У литератури о политичким странкама овај елемент се не налази као дефинисани појам, а сматрамо га заправо конститутивним елементом појма политичке странке. Наиме сталност политичке странке је неопходна како би се јасно истакло раздвајање од одређених врста удружења са сличном функцијом. Најпре их треба разликовати од одређених група које имају сличну улогу, нпр. групе грађана које учествују на изборима са доста сличних елемената. У наведеном случају се такође истичу кандидати на изборима; постоји по правилу извесни програмско - идеолошки најмањи заједнички садржатељ; сама групација свакако има за циљ освајање власти; а и разматрања везана за спровођење националног (државног) интереса се могу донекле у одређеном сегменту *mutatis mutandis* применити и на ове групације.

Сви наведени елементи су разблажени и не тако изражени као случају политичке странке. Управо слабост неког од наведених елемената утиче на сталност и питање да ли одређена група грађана има снагу да заправо прерасте у организовану трајну и сталну политичку странку. Слично разматрање се може указати и на коалиције, које заправо представљају предизборно или постизборно удруживање политичких странака.

Иако наравно ништа није вечно, и саме политичке странке у одређеним системима могу нестати или бити маргинализоване на политичкој сцени, по правилу стабилно структурирани партијски системи у традиционалним демократијама познају политичке странке са укорењеним стабилним странкама које своју идеологију и начин деловања прилагођавају и модернизују, али су константа политичког деловања. Најбољи примери су свакако САД (Демократска и Републиканска Странка) В. Британија (Лабуристичка и Конзервативна странка), па и Немачка поред појаве новијих странака познаје извесну константу пре свега оличену у Хришћанско демократској и Социјалдемократској странци уз појаву Либерала, Зелених, а од последњих избора и из перспективе либерално демократског поретка АФГ.

Сталност политичких субјеката истицао је и М. Вебер.¹⁰⁰ Политичке странке настају као институције које су стално и њихова основна функција није *ad hoc* карактер који треба тренутно да задовољи политичке интересе појединаца. Сталност странака као институција последица је њихове јавноправне улоге. Из перспективе два главна питања ове дисертације, битно је истаћи да политичке странке јесу институције које су укоренење и које омогућавају функционисање либерално демократског поретка.

Самим тим институционални правни оквир треба да омогући функционисање либералне демократије, поред осталог уз улогу политичких странака као стабилних детерминанти политичког система. То стварање услова за стабилност не подразумева истовремено окивање партијске сцене и ограничавање простора за евентуално организовање нових политичких снага. У супротном управо би се тиме кршили основни постулати либералне демократије.

Потреба за сталношћу указује на јавноправну улогу политичких странака и отвара питање јавноправног субјективитета и овлашћења, али истовремено указује да политичке странке не могу херметички затворити било себе, било партијски простор за кандидовање нових идеја и њихових људи.

1.6. Изражавање интереса социјалних група (класа)

Политичке странке као "оруђе класне борбе"¹⁰¹ превасходно је карактерисала теорија под утицајем марксистичког учења, али и саме идеологије. Поред Р. Лукућа и Гоати¹⁰² у домаћој теорији је истицао овај елемент политичких странака, али се у каснијим радовима приклонио модернијим "минималистичким" дефиницијима¹⁰³. Ово становиште се у једном моменту развило на линији идеолошког сукоба, па су углавном теоретичари који су радове заснивали на марксизму и историјском материјализму¹⁰⁴ инсистирали на заштити класног интереса као елементу политичких странака.¹⁰⁵

Класик, па чак би се могао назвати и отац теоријске обраде о политичким странкама М. Диверже, такође се позива на марксистичко учење.¹⁰⁶ Липсет, чак политичке странке у демократији дефинише као "последницу класне

¹⁰⁰ М. Weber, *Staatssoziologie*, Berlin, 1950, p. 50-51.

¹⁰¹ Р. Лукић, *Политичке странке*, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰² В. Гоати, *Савремене политичке партије*, 1984, Београд, p. 22-47.

¹⁰³ В. Гоати, (2007) *op. cit.*, p. 25.

¹⁰⁴ Више о томе: Р. Лукић, *Политичке странке*, *op. cit.*, p. 37-41.

¹⁰⁵ Слично: В. Гоати, (2007) *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁶ М. Duverger, (1951) *op. cit.*, p. X.

борбе”¹⁰⁷. Такође други аутори указују да ”социјалне карактеристике одређују политичко опредељење”.¹⁰⁸

С друге стране Ђ. Сартори, негира политичке странке као представнице одређених социјалних група. У новијој историји, како истиче Сартори, приметна је тенденција социјалне хетерогености бирача и чланова политичких странака што потиरे тезу о странкама као репрезентима одређене класе. Како Сартори истиче не може се извести закључак о репрезентовању одређене социјалне групе.¹⁰⁹ В. Гоати, указује да бројна истраживања заправо потврђују Сарторијеву контра тезу: ”Највише што се може закључити из тих истраживања је да поједине класе и слојеви инклинирају одређеним партијама”.¹¹⁰

Политичке странке су заиста у периоду свог настанка представљале заправо репрезенте одређених социјалних категорија и група. М. Диверже отуда исправно примећује да је подела на конзервативне и либералне партије у XIX веку била заправо оличена у ”супротстављености између земљишне аристократије и трговачке, индустријске и интелектуалне буржоазије”, док се ”појава социјалистичких партија почетком XX века поклапа са продором радничке класе у политички живот”.¹¹¹

У том периоду заиста се могла приметити снажна социјална, класна повезаност политичких странака са одређеним групама, а саме партије су имале елементе ”интересних организација” које, како истиче Фридрих, заправо заступају интересе своје врхушке и чланова.¹¹²

Ова карактеристика се у великој мери губи великим друштвеним променама, које карактерише поред осталог и појава масовних медија кроз које одређене политичке странке имају приступ целокупном становишту уместо умрежавања у одређене социјалне структуре. Долази до појаве тзв. ”обухвати све” странака, а у каснијој фази и картелских странака које упоседују ”вишак” организационе ефикасности, а мањак идеологије, због чега у великој мери слаби значај овог елемента.

Добар показатељ овог принципа огледа се, како примећује и В. Гоати, у програмским актима модерних странака у којима се наглашава ”неутралност

¹⁰⁷ Преузето из: В. Гоати, (2007) *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁸ P. Lazarsfeld, B. Berelson, G. Bernard, H. Gaudet, *The People's Choice, How the Voters Makes his Mind in a Presidential Campaign*, New York, 1944, p. 27.

¹⁰⁹ G. Sartori, Giovanni, "Structuring the Party System", *The West European Party System*, Oxford, 1990, p. 155.

¹¹⁰ В. Гоати, (2007) *op. cit.*, p. 46.

¹¹¹ M. Duverger, *Les parties politiques*, Paris, 1976, p. 234.

¹¹² C. Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, 1958, p. 450.

у односу на интересе ужих група и свој општедруштвени карактер”.¹¹³ У модерној политици је приметна тенденција да чак и у случају залагања за идеологију која је пријемчива и у први план се стављају права одређене групе, истиче се заправо корисност за целу заједницу. Приметна је код великог броја бирача лака променљивост уверења и избор за кога ће гласати, па се често опредељења врше на основу знатно површнијих параметра, него што су дубоко укоренења идеолошка уверења и социјална припадност одређеној групи. Такође, честе су и странке и политичари који радикално мењају своја идеолошка опредељења.

Ипак и поред чињенице да идеолошка утемељеност странака и заступање интереса одређених социјалних група неспорно колабира, њу не можемо у потпуности елеминисати. Разматрања изложена о идеологији као елементу политичких странака *mutatis mutandis* се односе и на странке као репрезенте класних интереса. Шта више може се уочити јака веза између идеологије као елемента и странке као репрезента јавног интереса. Иако су оне значајно отупеле, немогуће је негирати да између присталица одређене странке постоји нека социјална идентификација и одређено политичко уверење. Неспорно та социјална повезаност није више тако кастински изражена, нити су идеолошка уверења тако чврсто усађена, али у неком облику свакако јесу део и садашњих партијских система.

И ова перспектива политичких странака указује на улогу политичких странака која се састоји у каналисању одређених приватних (појединачних) воља које имају одређени заједнички именоватељ и који политичке странке каналишу, али и формирају, а затим и репрезентују у политичком животу.

1.7. Неопходни елементи за дефинисање појма политичких странака

Коначни појам политичких странака се може одредити синтезом (неких од) побрајаних елемената политичких странака. Вебер политичку странку одређује истичући неколико елемената: добровољност и слободу удруживања; стално придобијање присталица у виду гласова на изборима; како би се освојили политички положаји.¹¹⁴ Од домаћих аутора, Лукић од елемената политичке странке обрађује идеолошки карактер, средство остваривања националног интереса, постављање кандидата на изборима, вршење власти и оруђе класне борбе.¹¹⁵ У самој дефиницији одстрањује национални интерес и оруђе класне борбе као неопходне елементе и даје дефиницију: “Политичка странка је политичка организација која обухвата људе с истом политичком идеологијом, коју они теже да што више прошире, с основним циљем потпуног или делимичног вршења државне власти, до које они теже да дођу првенствено

¹¹³ В. Гоати, (2007) *op. cit.*, p. 45.

¹¹⁴ М. Вебер, *op. cit.*, p. 50-51.

¹¹⁵ Р. Лукић, *Политичке странке, op. cit.*, p. 41.

легалним, демократским путем, добијањем већине на изборима".¹¹⁶ Од домаћих аутора, Ђорђевић одређује политичку странку као организацију која "настаје и делује ради организовања друштвеног поретка и усмеравања у одређени поредак" (спровођење идеологије), кроз "задобијање подршке грађана на изборима" кроз "организовање и спровођење владајуће политике и политичке власти".¹¹⁷ У своме чувеном уџбенику уставног права, Марковић истиче да је политичка странка "организација (облик политичког организовања људи), која обухвата људе с истом политичком идеологијом, а с основним циљем потпуног или делимичног освајања и вршења власти демократским путем, на основу избора."¹¹⁸

Даунс политичку странку одређује као "групу људи који желе да контролишу владајући апарат добијањем функције на прописно конституисаним изборима"¹¹⁹. Сартори, дефинише странку минималистички: „било коју политичку групу која се званично означава политичком странком представљеном на изборима и способна је да путем избора постави кандидате за јавне функције."¹²⁰ Слично ради и Хејвуд када указује да је реч о "групи људи која се организује ради освајања власти на изборима или неким другим путем".¹²¹

Неспорно је да политичке странке носе елементе који осликавају одређене аспекте политичких странака. Из претходне расправе очигледно је да свака од њих осликава одређену перспективу партија. Приликом појмовног одређења неопходно је дати најпрецизнију дефиницију, а будући да се ради о правном институту који егзистира у свим системима либерално демократског уређења, она мора бити и упоредно применљива. Такође, основна сврха појмовног разграничења је по правилу његово раздвајање од сличних или блиских института.

¹¹⁶ Лукић, такође додаје да добијање већине на изборима "не искључује и илегални пут у посебним околностима", али будући да се у овој дисертацији бавимо политичким странкама у либералној демократији за разлику од наведеног аутора који је обраду вршио свеобухватније, овај додатак можемо занемарити. (Р. Лукић, *Политичке странке*, *op. cit.*, р. 37.) Преузимање, односно смена власти путем силе, не улазећи у њену оправданост, истовремено значи и крах либералне демократије. Прецизније то или значи да сама либерална демократија није постојала у датом друштвеном поретку, па је сменљивост власти једино могућа вансистемским насилним методама; или није имала унутрашње капацитете да се одбрани од насилног рушења.

¹¹⁷ Ј. Ђорђевић, *Les parties politiques et classes sociales en Yougoslavie*, реферат на конгресу политичких наука у Стокхолму, 1955, део II, р. 2. Преузето из: Р. Лукић *Политичке странке*, Београд, 1995, р. 33.

¹¹⁸ Р. Марковић, (2005) *op. cit.* р. 304.

¹¹⁹ А. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957, р. 25.

¹²⁰ G. Sartori, (1976), *op. cit.* р. 65.

¹²¹ Е. Хејвуд, *op. cit.*, р. 464.

За потребе овог рада као нашу (најужу) дефиницију политичку странку у либералној демократији бисмо одредили као постојану организацију људи која кроз истицање кандидата на изборима омогућава вршење политике власти и спровођење политике као скупа уверења која се желе спровести кроз правно обавезујуће одлуке и норме.

У суштини од кључних елемената у дефиницији користимо: кандидовање на изборима, сталност и вршење власти. Разлози за укључивање наведених елемената као конститутивних налазе се у горе појединачно обрађеним елементима. Такође у дефиницију је убачено "спровођење политике", која донекле подсећа на појам политичке идеологије, али је заправо знатно шири. Из разлога споменутих у делу о политичкој идеологији¹²² налазимо у периоду странака са мањком уверења и танким идеологијама, али свакако свако бављење политиком, подразумева и спровођење одређене идеологије. Та политика може бити добра или лоша, логички конзистентна или контрадикторна, идеолошки монолитна или разнородна, али несумњиво постоји. У том смислу саму идеологију као елемент странака желимо одстранити из једне уске минималистичке дефиниције. Како не бисмо један одређен појам - политичке странке, дефинисали уз појам другог још општијег појма, политику је неопходно одредити у овом контексту као *скуп уверења која се жели спровести кроз правно обавезујуће одлуке и норме*. У суштини реч је о каналисању политике кроз оно што називамо *јавном вољом* - дакле правно обавезујуће норме и одлуке, о чему ће бити више речи у одељку 2. овог дела.

Питање државног (националног) интереса такође изостављамо из саме дефиниције. Из горе побројаних разлога,¹²³ државни интерес би смо изоставили, јер мислимо да самим истицањем улоге политичких странака да омогућавају вршење власти се заправо указује на нешто што јесте њихова основна улога, али и највиши државни, односно јавни интерес јесте несметано вршење власти засноване на демократским темељима. Такође, свесно смо споменули *омогућавање* вршења власти, уместо *навођења* вршења власти, јер саме демократске странке у либерално демократском поретку не могу непосредно спроводити власт, па је то граница њиховог одређења, будући да у супротном нарушавају темеље либерално демократског поретка. Из разлога наведених у одељку о вршењу власти¹²⁴ искористили смо уз власт придев политичка.

Такође, класни моменат, односно заступање социјалних категорија нису неопходни приликом дефинисања једног ужег појма, како би под тај појам могли да се подвуку што шири појавни облици политичких странака¹²⁵, што и јесте тенденција новијих минималистичких дефиниција.

¹²² Видети горе одељак 1.1. главе II.

¹²³ Видети одељак 1.2 главе II.

¹²⁴ Видети горе одељак 1.4. главе II.

¹²⁵ Видети горе одељак 1.6. главе II.

2. ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ КАО КАТАЛИЗАТОРИ ЗА ПРЕТАКАЊЕ ПРИВАТНИХ ПОЛИТИЧКИХ ВОЉА У ЈАВНУ ПОЛИТИЧКУ ВОЉУ

Оно што свакако можемо приметити, а на шта се и циљано ставља фокус у разматрањима јесте улога политичких странака која се налазе с једне стране у виду каналисања приватних политичких воља у јавну политичку вољу. Под приватном политичком вољом подразумевамо политичка мишљења грађана. Та мишљења су индивидуално расута и немају неку врсту нити правне обавезности, али не подлежу ни неким нарочитим ограничењима. У либерално демократском поретку она су заправо заштићена начелом слободе мишљења и изражавања, истовремено заправо подлежу извесним ограничењима па тако само изражавање политичке воље, као упражњавање једне слободе, не може водити у кршење туђих права и слобода. Како Попер сликовито цитира једног америчког судију слобода кретања наше песнице ограничена је растојањем на којој се налази нос нашег комшије.¹²⁶ Отуда заправо либерална политика, како истиче Подунавац, јесте заправо "начин да се, унутар неутралног скупа правила, агрегирају интереси појединаца и усмере према политичкој сфери која производи и обликује колективне циљеве заједнице".¹²⁷

Као што смо и из претходног одељка видели, најнеспорнији елемент појма за (углавном) све ауторе, без обзира на остале разлике, јесте учешће на изборима и освајање јавних позиција и мандата као суштински елемент којег карактеришу политичке странке.¹²⁸ Отуда се и може применити мисао Фримена: "Живимо у друштву које очекује да политичке групе доносе одлуке и врше селекцију људи који ће те одлуке артикулисати широј јавности".¹²⁹

Наведена приватна политичка воља је расута и недефинисана и улога политичких странака се огледа у каналисању те политичке воље која се проверава на самим изборима. Политичке странке врше две врсте активности у том смислу. Једна је изношење политичке понуде која одговара нечијим политичким преференцијама и коју сами бирачи одређују да ли је у складу са њиховом политичком вољом. Друга је истовремено формулисање саме те политичке воље, где партије кроз свој политички рад значајно утичу на формирање политичких мишљења грађана.

Сва та политичка воља докле год је приватна није формулисана нити формално правно егзистира за разлику од јавне политичке воље која се огледа у правнообавезујућим одлукама, нормама и актима. Она је израз државне

¹²⁶ Наведено према: G. Manssen, *Staatsrecht II*, München 2010, p. 155.

¹²⁷ М. Подунавац, *Поредак, конституционализам, демократија*, Београд, 2006, p. 185.

¹²⁸ Видети горе посебно одељак 1.3. главе II и шире целу главу 1. дела II.

¹²⁹ J. Freeman, *The tyranny of structurelessness*, <https://www.jofreeman.com/joreen/tyranny.htm>

власти и јавног инетреса и каналисана је кроз општеобавезујуће акте (устав, законе, уредбе и друге акте). У различитим политичким системима постоје различити начини на које се одлуке доносе. У оним са ауторитарним тенденцијама по правилу је центар одлучивања тамо где је моћ. Па тако у тиранији, односно деспотији, та моћ одлучивања се суштински, а понекад и формално налази у рукама једног човека - тиранина, односно деспота, а у аристократији она је у рукама уског круга људи. У либералној демократији суштински власт јесте заснована на принципима народне, односне грађанске суверености. Самим тим, грађани су разлог постојања државе и истовремено они који посредно путем својих непосредно изабраних представника "управљају" државом, односно делегирају право доношења јавних одлука. Односно, путем непосредне демократије сами директно учествују у доношењу одлука, што је свакако раритет и изузетак упражњавања демократије.¹³⁰ Отуда како се то истиче: "Правно гледано, не постоји разлика између воље народа и воље парламента. Парламент је снабдевен сувереном влашћу и сви државни органи су му подређени."¹³¹

Политичке странке играју фундаменталну улогу у том претакању од воље грађана ка јавним одлукама. Та улога изражена је најпре у првој фази процеса када је потребно да грађани на изборима искажу став и пренесу, не одричући га се трајно, суверенитет на своје непосредно изабране представнике које кандидују саме политичке странке. Међутим улога политичких странака се не завршава ту, већ оне истовремено имају улогу и на стварање и формулисање јавне политичке воље. Партије утичу на креирање у државним системима кохерентне политике и вршење власти. Тај утицај политичких странака има одређена ограничења, па оне никако не могу вршити непосредно власт, нити занемарити улогу заправо инструмента у том преносу суверености. Политичке странке међутим и након што успешно изврше "транспортовање" легитимитета од стране грађана на јавне (политичке) функционере настављају да играју улогу активних чиниоца у простору између приватних (воља) и институције у којој значајну, а најчешће и одлучујућу улогу играју највиши државни (политички) представници.

Управо зато сматрамо врло битним истаћи ову перспективу, која указује на проблемско питање да ли политичке странке можемо посматрати као приватноправна удружења или заправо институције са јавноправним субјективитетом и овлашћењима. Такође, ова визура управо открива да политичке странке не могу постати заправо екслузивни носиоци и од инструмента за спровођење демократског система, тај исти систем окупирати. Оне су овлашћени налогопримци за спровођење грађанске (народне суверености), а не њихови суверени носиоци.

3. ВРСТЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

¹³⁰ Више горе видети "Либерална демократија" одељак 4.2. део I.

¹³¹ J. L.Thiebault, B. Dolez, "Parliamentary parties in the French Fifth Republic", *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/ New York, 2000, p. 70.

Класичну поделу политичких странака, која се у великој мери прихвата у радовима који се баве проучавањем политичких странака, установио је Диверџе са поделом на кадровске и масовне странке.¹³² Касније је свакако ова подела доживела и неке додатне облике, пре свега кроз облик "нове кадровске" странке.

У новијој литератури се додају и два нова типа партија поред кадровске и масовне, па се тако истиче постојање партије "обухвати све" (*catch all*) и картелске странке. Без потребе да улазимо у теоретске оправданости одређених подела, сматрамо свакако корисним изложити сва четири наведена типа политичких странака, јер се кроз излагање о наведеним моделима стиче потпунија слика о самој институцији политичких партија, али и пролази кроз генезу њиховог развоја, односно у одређеним случајевима можемо говорити о дегенеративним процесима, у различитим системима и епохама. Такође, типологија политичких странака нам је посебно занимљива, јер ако говоримо о различитим унутрашњим структурама политичких странака, отварају се самим тим и питања повезана са аутономијом, слободом мишљења и изражавања, унутарстраначком демократијом, што су питања која детаљно обрађујемо у глави (5. дела III) "Аутономија политичких странака и јавни поредак". Разматрање о врстама политичких странака изузетно је корисно за испитавање основних теза овог рада, јер се приликом разматрања о дозвољености задирања у унутарстраначку аутономију прописивање унисоног устројства намеће и питање да ли различите политичке странке траже различити вид унутрашњег уређења.

Кадровске странке иду на квалитет чланова који ће их представљати, по правилу, мада не и нужно, мању групу посвећених чланова који се практично професионално баве странком. Оне немају развијену организацију која обухвата и каналише масовни број симпатизера и активиста, не финансирају се преко чланарине, окупљене су око јаког вођства, састављеног од снажних и препознатљивих личности, а често се истиче да је „приступање странци засновано на интересу и навици“.¹³³ У њима постоји доминација страначких људи на јавним функцијама односно како вели Равелић „премоћ парламентарне фракције“.¹³⁴ Сва моћ заправо је концентрисана у рукама политичара који стапају унутарпартијску моћ и моћ на јавним положајима. Страначка структура на терену, у смислу масовне мреже, суштински не постоји¹³⁵ и како истиче Гоати има "полусезонски" карактер.¹³⁶ Међу писцима

¹³² M. Duverger, (1951), *op. cit.* p. 84 и шире.

¹³³ С. Равелић, "Извори политичке корупције у демократском поретку: о страначкој корупцији", *Зборник Правног факултета у Загребу*, 6/2010, p. 1234.

¹³⁴ *ibid.*

¹³⁵ R. Katz, P. Mair, "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", *Political Parties, Old Concept and New Challenges*, Oxford, 2002, p. 115.

¹³⁶ В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Подгорица, 2007, p. 242.

о политичким странкама постоји консензус о елитичком карактеру кадровских странака.¹³⁷ Масовне странке, с друге стране, заснивају се на квантитету, односно бројности активних чланова, покушавајући да привуку што већи број људи под своје окриље. Сама веза између странке и чланова није тако чврста и посвећена, али их карактерише структура која је више демократска и „ослушкује“ шта чланство мисли.

Оно што свакако морамо поставити као питање, које се само по себи намеће јесте да ли одређени тип странке заправо изражава или (макар) више погодује одређеној идеологији на начин да је компатабилнији и пријемчивији идеолошкој доктрини и популацији којој се обраћа.

Такође, одређени тип странке у различитим временским циклусима и социјалним околностима може бити мање или више одговарајући, па, како ћемо видети у излагању које следи типови масовних или кадровских странака, заправо су врло често представљали организациони одговор на одређени политички тренутак и историјски моменат.

Опште је прихваћена чињеница у литератури о политичким странкама да су масовне странке заправо биле историјски одговор ширих социјалних слојева који су пре тога били незаступљени на политичкој сцени на којој су се за доминацију борили представници аристократија и буржоазије. Масовност у страначком организовању је заправо била како истиче Диверже шанса за одговор политички искључених група.¹³⁸ И творац ове поделе указује на идеолошке основе ових модела, па истиче да разлике између њих „одговарају разлици у друштвеним и политичким подструктурама“.¹³⁹ Отуда и закључак да су масовне странке по својој природи организациона структура која одговара левици, док су кадровске странке ближе десном политичком полу.¹⁴⁰

Истине ради, истиче се да су се масовне странке појавиле најпре средином 19. века у Белгији и Холандији код партија које су артикулисале религијску припадност као основни политички идентитет.¹⁴¹ Но, не рачунајући овај изузетак, масовна странка је у Европи настала као организациона реакција левих снага, па је зато и Диверже истиче као „изум социјалиста“,¹⁴² које су

¹³⁷ R. Gunther, L. Diamond, "Types and Function of Parties", *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, 2001, 14-15 и шире, R. Katz, P. Mair, "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", *Political Parties, Old Concept and New Challenges*, Oxford, 2002, p. 115.

¹³⁸ M. Duverger, *Political Parties*, New York, 1954, p. 65

¹³⁹ *ibid.*

¹⁴⁰ R. Kenneth Carty, "Are the Political Parties Meant to be Internally Democratic", *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013, p. 14.

¹⁴¹ S. Bartolini, "The Membership of Mass Parties: The Social Democratic Experience, 1889-1978", *Western European Party Systems: Continuity and Change*, London, 1985, p. 179.

¹⁴² M. Duverger, *Introduction à la politique*, Paris, 1964, p. 186.

масовношћу чланова желеле да одговоре на тада кадровски доминатне конзервативне и либералне странке које су имале угледне чланове. Реч је о моделу где шире и ресурсима слабије социјалне снаге бројношћу мањих чланарина парирају финансијској моћи појединаца које постоје у и иза конзервативних и либералних странака.¹⁴³ Оне су како то истиче Чулар, настале „изван државе“ и самим тим „далеко од приватног капитала и јавних извора новца“.¹⁴⁴ Такође, масовним повезивањем и умрежавањем заправо се спроводило политичко и идеолошко образовање чланства, чиме је требало надокнадити кадровско преимућство класичних странака, али и образовати шире слојеве без формалног образовања који су чинили присталице масовних странака.¹⁴⁵

С друге стране, ваља посебно истаћи и да масовне политичке странке „нису биле искључиво стратешки или тактички концепт политичког рада, него су се истовремено доктринарно уклапале у радикалне социјалистичке визије демократизације друштва и непосредног одлучивања, мада више начелно и формално него истински и садржајно.“¹⁴⁶ Иако покушаји утврђивања да ли стратешка визија проистиче из идеологије или је идеологија плашт кројен према тактици за освајање власти, подсећају на расправе да ли кокошка потиче од јајета или обрнуто, неспорно је да масовност и укљученост грађана јесте у (симбиотичкој) вези са стратешким концептом социјалних политичких снага. Ту би се могла применити мисао Епстајна да је заправо „чланство у странци начин живота“.¹⁴⁷ Самим тим разумно је поставити питање: *Да ли одређени организациони страначки модел, истовремено може представљати заправо вид изражавања страначке идеологије?* И концепт којим се прави изванредан канал политичког деловања којим се користи право на политичко деловање, али и упражњавање слободе мишљења и изражавања.

Појава масовних политичких странака на левој страни политичког спектра изазвала је тектонске промене на мапи политичких актера и у значајној мери променила начине политичког организовања, па су масовне странке крајем 19. и почетком 20. века постале доминантан облик политичког организовања. Но, како се истиче масовне странке су изворно „европски изум“,¹⁴⁸ самим тим наведена подела јесте нешто што карактерише партијско поднебље са ове стране Атлантика. Отуда наведени страначки развој није никада заживело у САД, јер формално чланство и масовност никад нису постали до-

¹⁴³ *ibid.*

¹⁴⁴ Г. Чулар, „Треба ли сувременим странкама чланство?“, Политичке анализе 3/2010, р. 20.

¹⁴⁵ G. Sartori, (1990) *op. cit.*, р. 76.

¹⁴⁶ Г. Чулар, *op. cit.*, р. 20.

¹⁴⁷ L. D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, New York, 1972, р. 136.

¹⁴⁸ С. Равелић, *op. cit.*, р. 1234.

минанта политичког организовања, већ две водеће (демократска и републиканска странка) егзистирају као кадровске странке које у преломним моментима избора мобилишу и организују додатне активисте и симпатизере. Узроке свакако треба тражити у социјалним и политичким различитостима развитка америчког политичког система. Најпре реч је о поднебљу које је у суштинском смислу прескочило политичку борбу изражену кроз странке и парламентарне дуеле аристократије и грађанства. Борба грађанства је заправо спроведена кроз оружану побуну оличену у борби за независност, па саме окоштале аристократске структуре нису ни биле вековна политичка детерминанта која концентрише политичку моћ на поднебљу данашњих САД, које су у периоду предграђанског друштва представљале неоткривено географско поднебље. Затим политички гледано социјалдемократске идеје и било шта са призвуком социјалистичко у САД је јако тешко добијало политички легитимитет. Социјалистичке идеје имале су за америчко друштво превише јаку, метафорично речено, идеолошку „црвену боју“ која је истовремено била и „црвена линија“ до које се идеолошки смело ићи, нарочито у периоду када су САД биле глобална противтежа и предводник земаља које су парирале комунистичком блоку предвођеним Совјетским савезом *социјалистичких* (курзивом С. М.) република: Тек након пада берлинског зида и суштинске пропасти комунизма као политичке идеје која се са либералним демократијама бори за статус доминантног политичког модела, социјалистичка идеологија и програми постају политички легитимна политика у САД за део популације. Оне су оличене у левом крилу Демократске странке, а најпознатији представници су млада политичка звезда у успону Кортес и времешни Б. Сандерс¹⁴⁹ који је у два последња изборна циклуса губио, односно одустајао на прелиминарним унутарстраначким изборима за кандидата демократа од Х. Килари, односно Џ. Бајдена. Реч је свакако о још једној специфичности америчког политичког система која кроз две доминантне партије каналише један широк дијапозан политичког спектра, па тако се унутар републиканаца налазе људи од екстремне деснице до (десног) центра, док демократе обухватају центар, либерале, али и леве идеје оних који се сматрају екстремном левицом данашњице.

Међутим у другим земљама либерално демократског поретка масовна странка дефинитивно постаје класичан модел страначког организовања. Може се рећи да је масовност социјалистичких странака довела до корених промена и у другим странкама, па су и саме странке централне и десне оријентације преузеле овај модел партијског организовања. Оно што је још једна кључна категорија узрока настанка масовних странака, јесте: „постојање оштро подељеног друштва, у којем социјалне групе (класе, слојеви) имају међу собом непомирљиво супротстављене интересе“.¹⁵⁰

Масовни тип политичке странке постаје доминанта партијског организовања, па се чак мали број чланова користи за дисквалификавање одређене

¹⁴⁹ Б. Сандерс заправо јесте члан партије која не припада ни Републиканској, ни Демократској партији, али је кандидовање за јавне функције спроводио кроз саму Демократску странку.

¹⁵⁰ В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Подгорица, 2007, р. 243.

странке и етикетирање „комби странком“, као партијом у којој се сви њени чланови могу сместити у наведено возило.

Разлог овог посматрања политичких странака као искуључиво масовног организационог модела, који се често некритички како вели Чулар посматрао и као „организациони канон“ који је постојао у свим временима за све странке, треба тражити и у посматрању странке као „представничке и идеологијске организације, које говоре у име неког посебног друштвеног интереса и/или погледа на свијет, па се оправдано очекује да се снага и легитимност њиховог дјеловања мјере бројем пристапа које окупљају“.¹⁵¹ Појава масовне странке показала је да укљученост великог броја људи заправо води даљем капиларном ширењу страначке мреже, али и политичке идеје, чиме расте популарност саме партије и потенцијал за успех на изборима.

Оно што такође на уму треба имати јесте да су кадровске и масовне странке „архетипска подела која приказује два супростсављена пола“.¹⁵² Овако чисти типови у пракси данас не постоје, и чак странке са очигледно кадровским амбицијама, номинално ће тврдити да имају утемељење међу широким слојевима. Чак и у периоду класичних кадровских странака, овако изразита теоријска чистоћа је била изузетак, па је тако и Диверже истицао да „постоји само неколико примера чисто кадровских партија који одговарају идеалнотипском моделу“, а као најчистији пример наводи Радикалну странку у Трећој Француској републици (1870-1940).¹⁵³ Отуда и закључак да, „ако су партијски и масовни модел идеални типови, реално је да ћемо наћи мало, ако их уопште има странака из стварног света које им одговарају,¹⁵⁴ те отуда заправо у стварности можемо истраживати само које црте доминирају ова два модела.

У другој половини 20. века долази до поновне промене доминантног облика страначког организовања појавом „професионалне бирачке странке“¹⁵⁵. Овај феномен може се посматрати и као реституисање кадрoвске странке, односно појаве „нове кадрoвске странке“,¹⁵⁶ чиме долази до значајних промена на политичкој сцени. Клице овог новог облика, односно преобучене и модернизоване некадашње верзије кадрoвске странке поново су изникле заправо кроз политичко тло деснице када се на конзервативном политичком

¹⁵¹ Г. Чулар, *op. cit.*, p. 20.

¹⁵² R. Kenneth Carty, "Are the Political Parties Meant to be Internally Democratic, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013, p. 12.

¹⁵³ M. Duverger, *Political Parties*, New York, 1954 p. 64.

¹⁵⁴ R. Kenneth Carty, *op. cit.* p. 14.

¹⁵⁵ A. Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, 1988

¹⁵⁶ K. Grabow, "The Re-emergence of the Cadre Party?: Organizational Patterns of Christian and Social Democrats in Unified Germany," *Party Politics*, 7 /1, 2001, p. 23 - 43.

спектру појављује феномен „*catch all* странке“¹⁵⁷ које се обраћају бирачима из свих социјалних слојева, неоптерећене превише идеологијом која није више основно везивно ткиво, због чега постоји лабав однос са чланством и утицај на политику странке, која је препуштена јаком страначком вођству.

Ако смо имали претходно ситуацију коју Диверже назива „феномен заразе са левице“, када су странке центра и деснице „усвојиле одређене организационе форме масовних странака, као последицу такмичарског императива“¹⁵⁸, појава „нове кадровске странке“ био је организациони контраудар с десна. Епштајн овај феномен и назива „заразом с десна“,¹⁵⁹ а у ствари је заправо последица модерних изборних кампања које су довеле до трансформације и оригинарно масовних (левих странака) које почињу да преузимају принцип професионализације странака. Снаге левице почињу да избегавају строга доктринарна идеолошка одређења, те усвајају, како се наводи, „буржоаски стил односа са јавношћу својих противника“, покушавајући да захвате што ширу изборну подршку кроз приступ бирачком телу „захвати све“ (*catch all*).“ Долази до кумулације два ефекта, с једне стране се узима принцип кадровских странака заснован на професионализацији и окретању крупним финансијским партнерима, где се суштински не пита чланство. Истовремено међутим по бројности чланова странке задржавају масовни карактер. Комбинација ефикасности и масовности доводи до појаве „партијских киборга“ који, како наводи Скарров доводе до броја партијских чланова на врхунац шездесетих година прошлог века.¹⁶⁰ Узето заједно ова два феномена, производ су заједничке конкуренције и динамике која приморава и кадровске и масовне организације да одступе од својих страначки чистих форми и доводе до новог партијског модела, који **Кирцхајмер, који је творац овог појма,** означава као "народну" странку "која захвата све" (*catch all*).¹⁶¹ У литератури се наводе шездесете године прошлог века као период појаве ових странака, па се тај период узима као доба „поновног настанка кадровске странке“, односно „модерне кадровске странке.“¹⁶²

Изнета разматрања указују на *другу битну тезу овог одељка* која се мора имати на уму приликом правне анализе, а то је *да одређени страначки модел одговара и ширем политичком и социјалном контексту у ком се сваки конкретан по-*

¹⁵⁷ O. Kirchheimer, "The Transformation of West European Party Systems," *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

¹⁵⁸ M. Duverger, *Political Parties*, New York, 1954 p. xxviii

¹⁵⁹ L. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, London, 1967, p. 257.

¹⁶⁰ S. Scarrow, "Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment", *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2000, p. 92.

¹⁶¹ O. Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems", *Political Parties and Political Development*, Princeton/New Jersey, 1966, p. 184.

¹⁶² K. Grabow, *op. cit.*, p. 23 - 43. С. Равелић, *op. cit.*, p. 1244.

литички систем налази у датом тренутку. У том смислу организациона структура није свакако (само!) просто страначко организационо паковање одређене идеологије, оно је неспорно и организациони одговор на одређене социјалне детерминанте.

У наведеним периодима организационих промена и појаве нових тенденција, претходни „крој страначког капута“ постао је превазиђен и долази до новог тренда страначког организовања. Разлози су били свакако прагматични, а не стилски. Приликом појаве масовних странака имали смо експанзију општег бирачког права и читаве масе и слојеви друштва вапе да буду укључени и каналисани у политичке токове. Самим тим дизајнирање масовне странке служило је како би се организационо искористио социјални потенцијал и преточио у добар изборни резултат. Поновни повратак странака кадровском моделу унутарстраначког организовања, такође је био одговор на велике друштвене промене, заправо она је последица слабљења веза између чланства и странке. Праузрок се заправо крије у губљењу интересовања за политику обичног, просечног човека. Кључне промене које су се заправо десиле су промена социјалне структуре, као последица економског прогреса. Долази до развоја средње класе, док је „учешће радништва (‘плавих блуза’) опадало, због чега је структура западноевропских друштава постојала, уместо пирамидалне, хексагонална (доминација средњих слојева).“¹⁶³

Суштинским порастом квалитета живота и обезбеђивањем основних права долази до губљења оне рововске друштвене подељености која је, како Гоати наглашава и основни предуслов масовности странака. Управо то је и разлог нестанка идеологије као конститутивне одреднице политичких странака. Суштински гледајући социјалне странке су успеле да остваре своје циљеве везане за побољшавања права најнижих друштвених слојева и самим тим нестанком сврхе, нестала је и потреба за масовним организационим обликом. Основни разлог политичке демобилизације грађанства и ширих слојева, како се наводи у литератури на примеру скандинавске демократије, јесте заправо успех.¹⁶⁴ Поред промене и развоја права радника долази и до пораста животног стандарда који драстично утиче на друштвене аспекте. Тако се на пример истиче да је „социјалдемократска политика становања, померила велики део плавих блуза изван густо насељених суседстава, где су партија и њена организација биле начин живота. Осим тога централизовани механизми државе благостања елиминисали су потребу за солидарношћу, која је била кључна карактеристика радничког покрета.“¹⁶⁵

И ако не значи да су све државе либерално демократског поретка имале тако успешан развој социјалних права, ипак је неспорно да је поред нормативног и програмског, у земљама либерално демократског конституционализма забележен значајан пораст услова живота. Самим тим не могу да спро-

¹⁶³ В. Гоати, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁴ P. Mair, „Introduction“, *The West European Party System*, Oxford, 1990, p. 9.

¹⁶⁵ P. Mair, (1990) *op. cit.*, p. 9.

веду масовну и редовну интеграцију чланства, па масовни тип странке постаје трома, окоштала, али истовремено и отромбољена неефикасна структура. Странке се самим тим суочавају са оним што је Диверже називао "императивом практичне ефикасности"¹⁶⁶ Изазови новог политичког доба захтевају брзу и ефикасну, професионалну политичку странку која уместо да са базом гради политику, нуди готова, инстант политички упакована решења.

Осамдесетих година долази до врхунца у коме се додатно кидају везе између страначке врхушке и базе. Партије као посредници између грађана и власти, једноставно се све више удаљавају од цивилног сектора, а све више срастају са државним институцијама. Крајем прошлог века су Кац и Мер исправно предвидели да ће се настанак картелских партија наставити и довести до "урастања у државу", те ће и саме политичке странке постати нека врста "државних агенција".¹⁶⁷ Управо ова чињеница осветљава актуелност тезе, али и чињенице да јавноправни субјективитет и овлашћења политичке странке које испитујемо јесу заправо динамичке, променљиве категорије које у историјском развоју политичких странака имају тенденцију експоненцијалног раста. Истовремено, порастом јавноправних елемената долази и до раста опасности од окупације јавноправног поретка од стране политичких странака чиме се нарушавају вредности либерално демократског поретка.

Картелизација странака најлакше узима маха приликом државног, буџетског финансирања, што ћемо проблематизовати и детаљније обрадити у одељку 3. дела III. Обезбеђеним финансирањем, у симбиози са деловањем других горе објашњеним друштвеним феноменима, странке постају суштински незаинтересоване да у своје редове активно укључе што већи број чланова. Грађани су им потребни као бирачи, неко ко ће заокружити њихово име или странку на изборима, а не као активни конституент и "акционар" страначке политике. Далтон и Ватенберг повезујући мотивисаност странака након везивања својих финансија за државна јасла са опалом потребом за привлачењем чланства и јасно доводе у корелацију са опадањем учешћа грађана у изборне процесе и падом поверења у демократске институције.¹⁶⁸

На тај начин, политичке странке од посредника између грађана и њихових политичких представника, постају и парадоксално инструмент којим се политика удаљава од грађана, чиме се разводњава принцип грађанске суверености, као темељна вредност либерално демократског поретка.

Друга битна последица је да у наведеном систему долази до међусобног институционалног повезивања начелно супростављених политичких странака и тихе кохабитације између опозиционих и оних на

¹⁶⁶ M. Duverger, (1954) *op. cit.*, p. 134.

¹⁶⁷ R. Katz, P. Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy- The Emergence of Cartel Party", *Party Politics* 1, 1995, p. 17.

¹⁶⁸ R. Dalton, Russell and M. Wattenberg, "Partisan Change and Democratic Process", *Parties without Partisan in Advancet Industrial Democracies*, London, 2002, p. 284.

власти. Како истиче Гоати, "те партије карактерише успостављање обрасца међусобног споразумевања, чиме се смањује 'ризик' у изборним надметањима."¹⁶⁹ „Партијама-губитницима обезбеђују се не само материјална средства од државе него и приступ медијима, патронажни послови и могућност да именују своје чланове у разгранати државни апарат."¹⁷⁰ У тим ситуацијама, како истиче Гоати, изборни сукоб између партија је "трансформисан у умерени конфликт у којем су поштеђени витални интереси поражених учесника."¹⁷¹

Код картелских политичких странака, ако странку посматрамо као посредника између грађана и јавних функција, односно као механизам за *каналисање мноштва приватних воља у јавну вољу*, део који би требао да буде прикочан са бирачком базом, односно грађанима, једноставно је у великој мери закржљао и постао дисфункционалан, док је онај део политичке странке који је спајао странку са државним прерогативима моћи, хипертрофирао и постао омнипотентан. Политичке странке су самим тим тај приватни, грађански аспект у потпуности изгубиле. И отуда су странке како је Мер тврдио крајем прошлог века у потпуности постале "ортакљук професионалаца" уместо удружење грађана које ради у интересу грађана.¹⁷²

Учешће у унутарстраначким пословима у картел странци је „атомизирано“ у односу на појединце (чланове и присталице) који су изоловани једни од других и повезани у непосредној личној комуникацији само са партијским центром на начин који онемогућава њихову способност да делују у заједничком интересу са осталим члановима.¹⁷³ Како примећује Кац и Мер чланови картелизоване странке су изоловани у појединачне партијске јединице које гаје осећај учешћа ангажовања кроз локално усмерене активности.¹⁷⁴ То пружа могућност формалне манипулације странком са позиција јавних функција приликом процеса доношења одлука на начин да је обезбеђено да воља чланства контролисана и органичена у оквиру алтернатива прихватљивих партијској елити. Тиме од странака где су чланови и база представљали основу која је промишљала и учествовала у доношењу одлука, чланство је претворено у сервис елита, пуког извршиоца и расуте ћелије које операционализују већ донете одлуке.

Картелизација политичких странака постаје бољка свих либерално демократских система, али је по правилу она најмање институционалне штете произвела у земљама традиционалне демократије, а највише у

¹⁶⁹ В. Гоати, (2007) *op. cit.* p. 253

¹⁷⁰ R. Katz, P. Mair, *op. cit.* p. 17.

¹⁷¹ В. Гоати, (2007), p. 254.

¹⁷² P. Mair, *Party System Change, Approaches and Interpretations*, Oxford, 1997, p. 107-115.

¹⁷³ R. Katz, P. Mair, (1995) *op. cit.*, p. 19

¹⁷⁴ R. Katz, P. Mair, (1995) *op. cit.*, p. 19.

транзиционо недовољно довршеним државама, међу којима се могу издвојити и земље Западног Балкана. У том смислу не само да је дошло до јавног финансирања које у великој мери обезбеђује предност у ресурсима владајућим странкама, већ заправо долази и до потпуног стапања државне и партије, а јавне институције често служе као намештења за партијску армију. Странка тако постаје средство за, у не тако богатим друштвима са неразвијеним приватним сектором, решавање егзистенцијалног и каријерног питања. Самим тим масовност странака је заправо напумпана и по својој суштини и концентрацији моћи ради се о типично кадровским странкама. "Армије страначких војника" заправо постају идеалан извршилачки апарат који се не пита много, али одрађује посао. Суштинско чланство није конститутивни елемент политички активних грађана, који користи своју сувереност кроз политичку странку као организациони облик политичког деловања, већ се преко јавних ресурса који суштински и припадају грађанима, ти исти грађани поткупују да се одрекну сопствене суверености и контроле над сопственим јавним ресурсима. По правилу у овим земљама у случају сменљивости власти, долази до огромног преласка и трансфера чланова из некада владајућих, а сада опозиционих у ново владајуће странке. У том смислу ми можемо говорити о једном делу стапања владајуће странке са јавним апаратом који *de facto* јесте један јавноправни ентитет, а истовремено је неспорно реч о концепту који је у јасној супротности са концептом либерално демократске уставности.

Картелски модел страначке организације претвара обичне чланове странке у пуко оруђе вођа, а формализам унутарстраначког процеса доношења одлука постаје заправо средство страначке елите, а не инструмент демократске одговорности. Како примећује Мер „папир о демократизацији може с тим у ствари коегзистирати као моћан утицај елите у пракси”.¹⁷⁵

Странке су парадоксално постале све више везане и стопљене са јавноправним центрима моћи и тако стопљене су креирале политичку супер моћ која је обједињавала партијске и јавне ресурсе. Иако је странка све више пенетрирала у јавни поредак и мањак легитимитета надокнађивала вишком моћи, све је мање садржала обавезу одређеног демократског утемељења и бивала подређена одређеном уском унутарпартијском центрифугалном центру моћи. Реч је о странкама које иако узимају и задиру у значајна јавноправна овлашћења, јесу заправо испоставе приватних интереса попут приватних компанија, па се и означавају као тзв. „предузетничка странка“, „странка предузеће“ или „харизматична странка“ за чији се пример обично узима Берлусконијева „Форза Италија“, како се наводи у литератури као једна од успешнијих у низу.¹⁷⁶

¹⁷⁵ P. Mair, "Party Organizations: From Civil Society to the State", *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, 1994, p. 17.

¹⁷⁶ J. Hopkin, C. Paolucci, 1999. "The Business Firm Model of Party Organization: Cases from Spain and Italy", *European Journal of Political Research*, 3/1999, p. 12.

Суштински проблем у описаном хипертрофирању партија и њиховом срастању са државом, је што оне сада, како истиче Равелић, "узајамно дијеле ресурсе - финасијска средства, положаје и повластице", али истовремено "ограничавају настанак нових странака (курзивом С.М.) и њихов улазак у управљачки састав, законски добијају медијски простор како би обликовале политички дневни ред и перпетуирале проблеме који их не могу угрозити". Такође, оне су услед те повезаности са државом, "повлашћеније него икада", па "расте јаз између грађана и политичара (курзивом С. М.) и теже се прибавља легитимност политичких одлука".¹⁷⁷

Код картелизације истичемо два битна момента која се из политико-лошког угла сад већ детектују и потврђују основну тезу ове дисертације. Прва је да политичке странке постају јавноправни ентитети управо кроз то стапање са државним сектором и каналисање страначке и државничке моћи где сама политичка странка постаје један јавноправни ентитет. Друга је да у наведеним примерима странке картела имамо два дубока проблема. Странке власти кроз тај страначки јавноправни аспект и стапање са државним ентитетом ограничавају, најпре суштински партијски плурализам као основну вредност либерално демократског поретка. И друго, странке у великој мери заправо губе своју функцију посредника и уместо да буду посредник, оне отуђују власт од грађана, чиме се у потпуности нарушава концепт грађанске суверености као носећег стуба либерално демократског поретка.

Оно што можемо у овом делу извући као закључак јесте да масовне странке по својој унутрашњој структури јесу иманентније и уклопљивије у концепт демократије, плурализам мишљења и широко схваћеног права на чланство. С друге стране класичне кадровске странке, затим и "странка - обухвати све", а нарочито картелска странка подсећају на модерна предузећа унутар којих је концентрисана моћ одлучивања, па по много чему подсећају на приватне компаније.

Наведена разматрања и две подтезе нас доводе до једног за сврху ове дисертације битног закључка: *Организациони модели унутарстраначке структуре врло често су израз идеологије странке, али и датог друштвеног и социјалног момента.* Самим тим избор одређеног типа представља врло често избор који може бити дубоко повезан са политичким уверењима, али истовремено и израз прагматизма, средство политичког изражавања, практичне методологије и прилагођавање социјалним околностима дате политичке и друштвене епохе која се у датом моменту сматра најцелисходнијим. Имајући у виду наведено, свакако је занимљиво поставити питање да ли је заправо конкретан избор унутарстраначког функционисања нека врста аутентичног политичког израза који као врста слободног политичког изражавања, као једног од деривата слободе мишљења и изражавања припада политичкој странци, односно као политичко право из корпуса основних (уставних, људских) права и слобода припада појединцима који се политички удружују и организују унутар политичке странке. Ако даље продубимо наведену тезу доћићемо до питања да ли то значи да унутрашње организовање морамо

¹⁷⁷ С. Равелић, *op. cit.*, pp. 1244-1245.

ограничити уместо да је препустимо слободном избору политичких актера. Или, с друге стране, ту слободу можемо и морамо оставити самим политичким странкама, али уз извесна ограничења.

Оно што у целом раду управо провејава као кључни проблем нарушавања либерално демократског поретка, јесте ситуација када политичке странке уместо средства које треба да одржи либерално демократски поредак кроз коришћење саме слободе постају окупатори јавног поретка. Самим тим наведене странке постају саме себи сврха, односно нису усмерене на одржавање либерално демократског поретка, него на његову окупацију и коришћење једне уске групе људи која представља страначку елиту. Ако је демократија сврха, а борба за власт политичких странака само средство. Сврха се губи, јер је средство постало циљ. И управо зато тај нови циљ, оправдава свако средство, чак и оно које разара саму сврху.

Странке под притиском оног што је Диверже називао "императив политичке ефикасности," губе своју основну сврху, тако што се демократија једноставно подређује резултату. У том смислу неопходно је да би странке имале свој *raison d'être* да истовремено буду функционалне, али истовремено у тој трци за остваривањем сопствене сврхе, оне не могу зарад ефикасности изгубити ту исту сврху. Странке служе да преточе одређену приватну вољу из грађанског (приватног) у државно (јавно). И у том смислу превелика демократичност и инсистирање на инклузији, може сликовито изгледати као брод који покушава да пренесе превише терета до обале где ће се та "приватна воља" супстанца прерадити у један "продукт јавноправне воље". Преоптерећен брод који тешко, пливи, отежано се креће, може да никад не стигне до циља. Истовремено међутим политичке странке, као "бродови" који треба да "пренесу демократију", не могу постати глисери, који схвате да је до обала власти најлакше и најбрже доћи без пртљага демократског каналисања приватне воље. Онај који вози партисјки брод, приликом његовог управљања, али и доласка на "обалу власти", не може бити без било какве контроле и потпуно аутономан, без било какве задршке шта је била приватна воља коју је требало да превезе и обради.

Политичке странке имају одређену значајну аутономију која је неопходна како би се прилагођавала датим идеолошким, али и социјалним околностима. У том смислу аутономија унутарстраначког уређења јесте један посредни дериват извесних вредности демократског поретка, попут права на слободу изражавања. Истовремено, међутим та аутономија, као вид унутрашње страначке слободе, не може бити искоришћена за поништавање политичких слобода у самом поретку и самим тим аутономија политичких странака као неспорни део јавноправног поретка који од друге половине двадесетог века јасно има елементе јавноправног субјективитета истовремено подлеже ограничењима јавноправног поретка.

III ПОСТОЈАЊЕ ЈАВНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА И ОВЛАШЋЕЊА

ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

1. ИЗБОРНИ МОДЕЛИ И ЈАВНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ И ОВЛАШЋЕЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Политичке странке су кључни чиниоци избора у либералној демократији, што је како смо горе истакли њихова примарна улога. Отуда је једно од најбитнијих питања да ли политичке странке имају одређена јавноправна овлашћења и јавноправни субјективитет у самом изборном процесу. Питање се може поставити начелно, али одмах након тога се мора ући у рашчлањивање па је неопходно поставити питање и да ли у одређеним изборним системима (моделима) политичке странке имају (израженија) јавноправна овлашћења, па самим тим им је и иманентнији јавноправни субјективитет у односу на друге изборне моделе? Како би се добио одговор на ова начелна питања потребно је ући и у разматрање појединих конкретних питања попут начина предлагања кандидата од стране одређене политичке странке, улоге политичке странке у одређивању посланика после избора, што је било једно време решење у Републици Србији; улоге политичких странака у контроли изборног процеса; да ли политичке странке у току самог изборног процеса имају одређену другачију правну функцију са (израженијим) елементима јавноправног субјективитета у односу на остале политичке субјекте (групе грађана, покрете). На крају изузетно битно питање је да ли унутарстраначки избори у системима у којима постоје дају странкама статус јавноправног субјективитета. У свим наведеним случајевима неопходно је након испитивања постојања елемената јавноправног субјективитета и овлашћења, дати одговор и на питање да ли су наведени елементи природни и правнологични елементи политичких странака у либералној демократији или су заправо девијације које су у супротности са начелима либералне демократије који самим тим морају бити одстранени. Такође, у складу са *de lege ferenda* амбицијом дисертације у једном сажетом делу изложићемо и предлог решења у Републици Србији. Како би такав предлог био релевантан потребно је у одређеној мери искорачити из постојећих оквира дисертације, како би питање било стављено у шири контекст.

1.1. Изборни системи и модели

У раду се начелно користе уобичајени теоријски појмови из псефологије - науке о изборним системима. Истакли бисмо да се термин (изборни) системи употребљава како би се истакли најапстрактнији изборни концепти као што су систем сразмерног представништва (пропорционални) и већински. С друге стране, изборни модели су, скупови нижег нивоа апстрактности. Они су знатно разрађенији и конкретнији и егзистирају као подгрупе два главна система.

Појмовни карактер тзв. *мешовитог система*, који би требало да означава његову *sui generis* карактеристику, који га уздиже на пиједестал једне од уопштенијих системских конструкција, заједно са већинским и пропорционалним, у ранијим радовима нисмо користили.¹⁷⁸ Наиме својевремено смо истицали да *мешовити систем*, који би требало да представља нову системску смесу алхемијском синтезом пропорционалног и већинског система, заправо нема тај општи, системски обрис који би представљао нови посебни систем. Такође, указивали смо на констатацију да наведени термин представља или комбинацију одређених елемената ова два система, од којих један остаје доминантан, док га “позајмљена” специфичност само модификује, остављајући га и даље подгрупом већинског или пропорционалног. Постоје такође модели у којима се заправо део представника бира по већинском, а део по пропорционалном систему. Тада, међутим, имамо решење које комбинује два апстрактна система. Иако у том случају не можемо говорити о систему који има посебну теоријску заокруженост, па самим тим не заслужује да се сматра засебним системом, ми ћемо користити синтагму за ову групацију *комбинованог система*, а за претходно наведену групацију - *мешовити систем*. Управо зато бисмо одустали од ранијег коришћења термина *модел* за комбиновани и мешовити (систем). У теоријском смислу свакако познајемо само два система (већински и пропорционални). Отуда одређени модел, заиста може бити у својој бити већински или пропорционални. Но поред чисто представљена ова два система, методолошки је неисправно одређени мешовити начин избора карактерисати као модел, јер није реч о једном моделу, већ скупу више разнородних модела, због чега ћемо користити термин *мешовити систем*. Такође, комбиновани систем ћемо користити за начин избора којим се комбинују, али не мешају ова два својства, када се на део примењује чисто већински, а на део чисто пропорционални принцип.

Наведена дихтомна подела коју користимо је била важећа у псефологији, до пред крај 90-тих година прошлог века,¹⁷⁹ када је мешовити изборни систем позитивноправно постојао само у тадашњој Западној Немачкој, али је у литератури јасно сврставан као подврста пропорционалног система (персонализовани, мешовити односно компензаторски пропорционални систем).¹⁸⁰

¹⁷⁸ С. Манојловић, “Изборна реформа у Србији - како и зашто?”, Реформа изборног система у Републици Србији, Сарајево, 2015

¹⁷⁹ Д. Б. Вучићевић, Политичке последице мешовитих изборних система (докторска дисертација Факултет Политичких наука Универзитета у Београду), Београд, 2017, р. 12.

¹⁸⁰ Е. Jesse, “Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987”, *Electoral Studies*, 2/1988, р. 109-124.

Класици псефологије попут Дивержеа,¹⁸¹ Лајпхарта,¹⁸² Нолен,¹⁸³Кац,¹⁸⁴ Богданор и Батлер¹⁸⁵ су користили дихотомну поделу изборних система (пропорционални и већински). Тек у последњој деценији 20. века долази до преласка на трихотомну поделу изборних система, као последица експанзије која је започета падом Берлинског зида и (ре)конституисања либерално демократског поретка у Источној Европи.¹⁸⁶ Узрок ове новоуспостављене теоријске поделе није било теоријско промишљање које би довело до успостављања трећег теоријски посебног и заокруженог система, већ је мешовити „систем“ свој статус изборио као последица бројности држава које су га почеле упражњавати. Самим тим његов теоретски статус посебног система је пре свега продукт бројности, популарности, па и једне врсте помодности, а не његове теоријске особености. Овим ставом се свакако ни на који начин не жели занемарити практичан значај ових модела, који показује да одређени модели калемљењем и компилацијом решења која не припадају оригинарно одређеном систему могу постићи значајне практичне резултате. Реч је о извесној карактеристици постмодернизма која заправо има кризу оригиналности у системском смислу, јер су велике базичне идеје и теоретски конструкти већ „измишљени“, што не значи да се концепти не могу отворити за различите плуралистичке утицаје. Мешовити изборни системи су донекле израз и ове „филозофске тенденције“ коју карактерише отвореност, али и потреба различитих друштава да решавају своје особене политичке изазове. У том смислу мешовити изборни системи су значајна последица прагматизма науке, али и доказ Ајнштајнове тезе: „Ништа није тако практично, као добра теорија“. Методолошки гледано приликом разумевања и дефинисања теоријских појмова, свакако треба остати конзервативан у смислу инсистирања на теоријској чистоћи и прецизности. У том смислу ако гледамо суштинска својства заиста би могли остати цверни дихотомној подели. Но, приликом обраде и практичне употребе теоријских конструкција, потребно је бити прагматичан, еклектичан и флексибилан. Имајући у виду да је сврха овог дела испитати ефекте различитих система и модела на (јавно)правни статус политичких странака, целисходније нам се чини одустајање од претходног становишта, па ћемо у системе, поред већинског и пропорционалног, убрајати и мешовити, као и комбиновани систем.

Претходно наведена прагматична тенденција видљива је у пракси која показује тенденцију драстичног пораста система са мешовитим карактери-

¹⁸¹ M. Duverger, (1954), *op. cit.*

¹⁸² A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, 1994.

¹⁸³ D. Nohlen, *Wahlssysteme der Welt: Daten und Analysen*, Munchen, 1978.

¹⁸⁴ R. Katz, (1980) *op. cit.*

¹⁸⁵ V. Bogdanor, D. Butler, *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Consequences*, Cambridge, 1983,

¹⁸⁶ Д. Б. Вучићевић, *op. cit.* p. 12.

стикама. Често се у литератури о изборним системима истиче да је 19. век било доба већинског изборног система, 20. – век пропорционалног, а 21. столеће епоха мешовитог. Око тачног броја новоустановљеног система не постоји прецизно сагласје међу теоретичарима, па се тако наводе бројке од 18¹⁸⁷, преко 30,¹⁸⁸ 34,¹⁸⁹ до 40¹⁹⁰ држава са мешовитим изборним системом. Иако временска разлика у моменту побројавања, јесте један од узрока ових разлика, па су у међувремену неке земље увеле, а неке напустиле мешовити концепт, овако драстичне разлике су последица и пре свега различитог схватања концепта мешовитог изборног „система“ и његовог дефинисања.¹⁹¹ Ова неодређеност, такође је назнака сумње да се ради о посебном теоријски заокруженом систему, већ да је пре реч о специфичним моделима који се могу подвести под један од два доминантна система.

У теорији се најчешће не прави разлика између термина комбиновани и мешовити, а такође постоје различити критеријуми који се користе приликом класификације. Одређени аутори својство мешовитом изборном систему признаје само уколико механички комбинује начин избора и већинског и пропорционалног система – *механички приступ*, што ми означавамо као комбинованим систем.¹⁹²

1.2. Већински и пропорционални изборни систем

1.2.1. Опште назнаке о већинском и пропорционалном систему

У већинском изборном систему постоји онолики број изборних јединица колики је и број представника у парламенту и свака изборна јединица даје једног представника. Постоји систем релативне већине (једнокружни систем) у коме је победник онај који освоји највећи број гласова, па се избори окончавају у једном изборном кругу (једнокружни систем). Други је систем апсолутне већине у коме мандат добија кандидат са натполовичном већином. У неким системима се рачуна већина од укупног броја уписаних бирача; у другим већина од укупног броја бирача који су учествовали на изборима. У систему апсолутне већине уколико нико не освоји апсолутну већину, приступа се дру-

¹⁸⁷ M.S. Shugart, M. Wattenberg, *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, 2001.

¹⁸⁸ W. R. Soudriette, A. Ellis, “Electoral Systems Today: A Global Snapshot”, *Journal of Democracy*, 2/2006, p. 78-88.

¹⁸⁹ L. Massicotte, “Mixed Systems”, *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester, 2011, pp. 99-118.

¹⁹⁰ F. Ferrara, E. S. Herron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems: Contamination and its Consequences*, Basingstoke, 2005.

¹⁹¹ Д. Б. Вучићевић, *op. cit.* p. 13.

¹⁹² A. Blais, L. Massicotte, (2002). “Electoral Systems”, *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London, 2002, pp. 40-69.

гом изборном кругу у коме учествују два кандидата која су у првом кругу освојила највећи број гласова.

Кључне предности изборног система са већинским начином избора су укрупњавање политичке сцене која самим тим подразумева стабилну владу способну да спроводи конзистентну политику, доприноси стабилности владе и њеној кохерентној политици. Како истиче Ђ. Сартори: “Већински системи не теже парламенту који би одражавао расподелу гласова, они су усмерени ка томе да произведу јасног победника. Њихов циљ није само да буде изабран парламент, већ и да истовремено (...) буде изабрана влада”.¹⁹³

Ове карактеристике посебно одликују једнокружни облик већинског система (Велика Британија) где се бира у првом кругу кандидат са највећим бројем гласова. Двокружни модел овог система, отвара простор за нешто разубуђенију политичку сцену, која и даље тежи укрупњавању, повезивању и коалиционом удруживању у другом изборном кругу. Слабости овог система су могућа маргинализација или незаступљеност значајних политичких група, нарочито ако су њихове присталице распршене по бројним изборним јединицама. Отуда и мисао Џона Стјуарта Мила да представничко тело које не представља народ у целини, него само већину, обезбеђује лажну, а не праву демократију.¹⁹⁴

У систему сразмерног представништва се гласа за листе на којима се налази више кандидата. У свакој изборној јединици се бира више парламентарних представника. Територија може бити подељена на већи или мањи број изборних јединица, односно да цела територија на којој се врши избор за представничко тело буде једна изборна јединица, што је случај у Израелу, Холандији и Србији и реч је о чистом пропорционалном систему, који Јовановић назива “екстремним”.¹⁹⁵ Што је број изборних јединица мањи, сразмерност (пропорционалност) је израженија, а најеклатантније се остварује у моделу са једном изборном јединицом, тзв. екстремним пропорционалним системом.¹⁹⁶ Пропорционалност овог система „варира од готово савршене сразмерности, односно несавршене, веома непропорционалне сразмерности”.¹⁹⁷ Што је мањи број изборних јединица пропорционалност је израженија, па такав парламент реалније одражава политичку вољу грађана. Примера ради уколико листа А освоји 50% гласова, она ће у парламенту са 250 места имати 125 посланика, листа Б која је освојила 40% - 100 мандата, а листа В са 10% подршке – 25 парламентарца. Зато и Џ. Стјуарт Мил пропорционални систем на-

¹⁹³ Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 21.

¹⁹⁴ Преузето из: Р. Марковић, *op. cit.* (2005), p. 291.

¹⁹⁵ М. Јовановић, “Изборни систем у Србији - предлози и како мењати?”, Изборна реформа у Републици Србији, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milan_Jovanovic.pdf

¹⁹⁶ *ibid.*

¹⁹⁷ Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 21.

жива “највећим проналаском у области теорије и праксе вршења власти”, додајући да уколико један појединац не вреди као други, онда ту и нема једнаког права гласа.¹⁹⁸ М. Илић је, како се наводи у литератури, ишао чак дотле да је противнике пропорционалног система сматрао противницима демократије.¹⁹⁹

С друге стране, слабости система сразмерног представништва огледају се на пољу где долазе до изражаја врлине већинског система. Пропорционални систем често доводи до фрагментиране скупштине која није у стању да формира стабилну владу, нити да створи основу за конзистентну политику, па често резултира лабавим коалицијама, нестабилном егзекутивом, а представља политичку основу за јачање екстремних и радикалних политичких снага. На тај начин овај систем омогућава радикалним странкама да каналишу, али и развијају екстремна политичка становишта. Уместо друштва где се мноштва приватних политичких воља хомогенизују уз наравно разлике које либерални поредак по природи ствари омогућава, овим системом се креирају тзв. подељена друштва. Такве политичке опције, кроз парламентарни живот, присутност у медијима и (јавно) финансирање имају отворени пут ка политичкој егзистенцији, али и даљем развоју своје идеологије. У одређеним друштвеним околностима, могу постати релевантна, па чак и владајућа политичка снага. Као најкарактеристичнији и свакако најопаснији пример се истиче успон Хитлерове Национално-социјалистичке партије у Немачкој, која, како се наводи у литератури, без система сразмерног представништва никада не би постала владајућа снага. Отуда К. Стронг истиче да “у теорији све идењему у прилог; у пракси не много тога”.²⁰⁰

Можемо приметити да је пропорционални систем, као и сваки новитет, у почетку био или превише слављен или оспораван. Конзервативнији мислиоци били су склони његовој сатанизацији и пре него што је заживео и добио прилику да у практичној примени покаже своје плодотворне ефекте.

Из правне перспективе либералне демократије истицање о сузбијању одређених идеологија могло би се оспоравати, искључивањем слободе мишљења и потребе за неутралношћу самог либералног поретка, који не познаје априори искључивање одређених идеологија. Наравно базична супстанца либерално демократског поретка неспорно мора бити очувана, али априори негативно етикетирање и оцењивање оправданости одређених политика, макар оне биле мањинске у супротности је са концептом либералне демократије који је истакнут у уводним разматрањима ове дисертације. Такође, постоје бројни правни механизми који су резултат управо поука нацистичког искуства од којих се свакако истиче забрана политичких странака и удружења која

¹⁹⁸ *ibid.*

¹⁹⁹ Преузето из: Р. Марковић, (2005) *op. cit.* p. 291.

²⁰⁰ К. Стронг, преузето из: Р. Марковић, (2005), p. 295.

заиста угрожавају темеље демократије.²⁰¹ Иако питање екстремних идеологија није искорењено, постоји извештан лек оличен у механизму забране политичких странака који је заживео управо након након Другог светског рата. Свакако овај аргумент не умањује политички уједињавајући карактер већинског система.

Пропорционални систем иако делује ближи демократским принципима, у пракси иза партијских кулиса може имати упитан демократски легитимитет. У контексту положаја политичких странака, овај систем може довести до слабљења веза између грађана и њихових парламентарних заступника и омогућити концентрацију моћи у рукама страначких елита.

Будући кандидати заправо су само бројеви на страначкој листи, док је демократски легитимитет преузет од стране странке и лидера са неколико најеминентнијих чланова који заправо преузимају кроз институцију политичке странке легитимитет. Нарочито у изразито пропорционалним системима, већина кандидата су анонимуси инаугурисани од стране страначких елита. У таквим системима кандидати могу бити како их духовито, али и пежоративно назива Сартори и "Калигулини коњи",²⁰² јер је реч о лицима која се бирају на основу милости страначких моћника и политичке подобности, а не на основу личних квалитета. Свој политички рад они усмеравају пре свега у задовољавању воља страначких моћника, а не ка политичкој вољи бирача, што нарушава сам концепт либералне демократије. Већински систем, с друге стране, афирмише видљивост кандидата, и сама одлука о кандидатима у великој мери зависи и даље од политичке воље грађана, а не (само) од воље страначке врхушке.

Наравно, непосредност и повезаност грађана са кандидатима, као будућим парламентарним представницима зависи не толико од самог начина, колико од величине изборне јединице. Тако и у већинском систему са гломазним изборним јединицама које садрже огроман број гласача, принцип непосредности је смањен, иако се и даље бира кандидат са именом и презименом, а не (само) политичка странка. Исто тако и у систему изборног представништва који познаје велики број (мањих) изборних јединица није могуће забашурити политичке квалитете кандидата и спровести тако драстично претакане моћи од грађана у страначке центре. Однос повезаности између грађана са једне стране, и политичке странке или кандидата са друге стране, правилније је везивати за величину изборних јединица, него за тип изборног система. Како истиче Марковић: „У начелу велике изборне јединице више одговарају политичким странкама, јер омогућавају страначком вођству доминантну улогу (...), док мале изборне јединице стављају у погледу кандидовања у повољнију позицију бираче (...) што мањи број изборних јединица, то је већа власт руководства странке."²⁰³

²⁰¹ Више видети у поглављу 5. дела III.

²⁰² Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд 2003, р. 32.

²⁰³ Р. Марковић, (2005) *op. cit.*, р. 277.

Ефекти пропорционалног система, како позитивни тако и негативни, расту како опада број изборних јединица, а најизраженији су у споменутих системима са једном изборном јединицом. Већи број изборних јединица доводи до смањеног дејства пропорционалности. Број кандидата који даје одређена изборна јединица је мањи, па иако начин расподеле мандата остаје сразмеран, конкретни ефекти се приближавају већинском систему.

1.2.2. Утицај већинског и пропорционалног изборног система на јавноправни субјективитет и овлашћења политичких странака

Питање карактера субјективитета и овлашћења политичких странака је тешко дати заокружено без уласка у минуциозне детаље конкретног изборног система. Међутим *prima facie* је очигледно да политичке странке имају знатно израженију улогу код система сразмерног представништва. Без политичке странке је немогуће уопште се политички остварити, кандидовати или, језиком уставноправне терминологије, остварити своје пасивно бирачко право, дакле доћи у ситуацију да будете бирани. У већинском изборном систему улога политичке странке није нужно неопходна, нити тако изражена. Нема потребе чак ни за састављањем листе која би имала функцију груписања људи око одређене идеје. Грађанин појединац, може сам – именом и презименом да се кандидује, те улога политичке странке није формалноправно гледано *conditio sine qua non*. Закључак је дакле да политичке странке или одређени други политички субјект са сличном функцијом у пропорционалном изборном систему јесте неопходна форма правног лица, за разлику од већинског. А ставови у теорији иду дотле да, попут Борхерта, чак ограничено политичко деловање везују за систем сразмерног представништва.²⁰⁴ Неспорно је да је у реалном, фактичком смислу улога политичке странке знатно израженија у систему сразмерног представништва. Међутим, иако већински систем у правном смислу омогућава постојање кандидата без политичких странака, независни кандидати без партијске или паропартијске машинерије практично не постоје. У реалности, како у пропорционалном, тако у већинском систему, политика без политичких странака је мит. И у већинском систему, како истиче Ђ. Сартори, "кандидати то постају услед своје чврсте позиције унутар странке и услед тога што су превладали у унутрашњим сукобима странке".²⁰⁵ Свакако је међутим неспорно да је утицај воље грађана, битнији фактор и спречава партократизацију система.

У већинском систему, политичке странке, такође, доминирају као канал политичке комуникације између грађана и кандидата, али је очигледно да је веза између представника и грађана много јача, а улога странака знатно слабија, у поређењу са пропорционалним. Могло би се закључити свакако да

²⁰⁴ Н. Borchert, „Die Fraktion“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Heft 2/1977, p. 213.

²⁰⁵ Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 32.

су потенцијалне премисе јавноправног субјективитета у систему сразмерног председништва евентуално веће. Но такав закључак свакако се може извести ако постоји јавноправни субјективитет, што је премиса коју тек треба да потврдимо или одбацимо. Оно што за сада такође можемо начелно закључити је да *улога политичких странака јача са растом ефекта пропорционалног система, а посебно је изражена у чистом, „екстремном“ пропорционалном систему где имамо само једну изборну јединицу*. Код пораста броја изборних јединица, који доводи до пада броја кандидата, опада и улога политичких странака, а појачава се веза између бирача и кандидата. Пропорционални системи са изборним јединицама са малим бројем кандидата имају ефекте сличне већинском. У изборним системима који дају неколико кандидата и где говоримо пропорционалним системима са ефектима већинског, улога политичке странке није толико изражена, јер за мањи број кандидата, без обзира што је такође битна развијена страначка машинерија, свакако је битна и личност кандидата, као и његов непосредни контакт и лични углед међу бирачима.

Отуда и тврдња Сарторија да изборни системи поред тога што одређују *”како се гласови транспортују у посланичка места”*, такође што је битно за тему ове докторске дисертације *”одређују и да ли ће бирач гласати за странку или личност”*.²⁰⁶ Стога бисмо, такође начелно могли да закључимо да је *улога политичких странака више везана за ефекте изборног система, него за начин расподеле мандата*.

У вези релације бирач – политичка странка – кандидат на изборима, на прву лопту би се могло закључити да слабљење везе између бирача и кандидата по правилу јача улогу политичке странке, али може довести и до ограничавања одређених уставних права и узурпације уставног поретка од стране политичких странака. Ту је свакако потребно одредити границу када је улога политичких странака дозвољено истакнута, а када прелази у узурпацију. По правилу о узурпацији можемо говорити када одређени узак круг страначке врхушке има доминатну улогу над одлукама политичких странака, а те одлуке су од виталног или ексклузивног значаја и у великој мери утичу на јавни поредак. У системима у којима постоје унутарстраначки демократски избори за кандидате и демократске процедуре за доношење партијских одлука, страначка овлашћења не делују тако ауторитативно и ексклузивно. Међутим и у тим системима овлашћење саме странке не значи да нема одређене елементе јавноправног карактера и субјективитета.

Наведена разматрања треба прихватити начелно, јер код мешовитих система, који се могу сврстати било у већински, било у пропорционални систем, постоје свакако бројни ситни детаљи који мењају ефекат одређеног система, пре свега пропорционалног система, па самим тим и ти детаљи могу бити од кључног значаја за улогу политичких странака у одређеним моделима.

²⁰⁶ *ibid.* p. 19.

1.3. Мешовити и комбиновани изборни системи

Теоретски гледано мешовити изборни системи као што смо истакли суштински припадају или већинском или пропорционалном изборном систему, било да за критеријум узмемо начин расподеле мандата или број изборних јединица, што су два основна теоретска критеријума за ову поделу. Њиховом даљом теоретском класификацијом се нећемо бавити, али сматрамо значајним проћи кроз упоредна искуства одређених најкарактеристичнијих модела, како би смо у њиховим оквирима анализирали правни положај политичких странка и дали оквир за даља испитивања јавноправног субјективитета и овлашћења партија.

Имајући у виду већ истакнуту бројност мешовитих система, наредна разматрања немају амбицију да дају потпуно исцрпну листу модела у оквиру мешовитих система, већ пре свега да се обраде најупечатљивији упоредни и теоретски модели како би се испитале основне тезе ове дисертације, али и дао оквир потенцијалних *de lege ferenda* модела за Републику Србију.

Од мешовитих система бисмо анализирали три групе модела. Пропорционални модел са већинском премијом, компензацијски и персонализовани пропорционални модел.

Систем сразмерног представништва са већинском премијом је модел у коме првопласирана листа добија награду у виду додатних парламентарних мандата. Странке се такмиче око одређеног (већег) броја мандата по чисто пропорционалном систему, али бонус у виду додатног броја посланичких места добија листа са највећим бројем гласова. На тај начин долази заиста до мешовитих ефеката. Политичке странке се мотивишу за предизборне савезе и уопште овакав систем по природи производи одређено укрупњавање политичке сцене што по природи ствари може произвести и стабилнију владу. Сликвито речено претпоставка је да ће "предизборна љубав" бити залог и "постизборног брака". Дугорочно гледано мотивишу се странке да се и дугорочно укрупњавају и воде мање екстремну политику. Тиме се оставља простор и за мање заступљена политичка становишта. Овај систем производи и спаја извесне ефекте и пропорционалног и већинског система. Примењивао се у Италији, Француској и Румунији између два светска рата,²⁰⁷ Аргентини,²⁰⁸ али и у Краљевини Југославији када би победник избора добијао три петине мандата (према закону од 1931), односно две трећине мандата према изборном закону од 1935.²⁰⁹

²⁰⁷ Д. Б. Вучићевић, *op. cit.*, p. 83.

²⁰⁸ Ђ. Сартори, *op. cit.*, pp. 22-23.

²⁰⁹ Наведено према: М. Јовановић, *Изборни системи – избори у Србији 1990-1996*, Београд, 1997, p. 114-116.

У персонализованом изборном моделу у коме се гласа по листама, али грађани имају право да утичу и на избор кандидата. Постоји више варијација овог система. Прва је преференцијално гласање, у оквиру кога бирачи, поред гласања за одређену листу, гласају и за одређене кандидате са те листе (отворена листа). Начин расподеле мандата је потпуно пропорционалан, али гласањем за одређене кандидате не постоји тако изражен утицај странке као у пропорционалном систему са закључаним листама који постоји у Србији и где гласачи не могу ни на који начин одлучивати. У систему преференцијалног гласања, постоји јака и изражена улога политичких странака, али су оне заиста и сведене на улогу посредника између грађана и кандидата, док у другом систему можемо говорити и о потенцијалној опасности од узурпирања овлашћења од стране политичких странака. Како примећује и Сартори: „Контрола странака над селекцијом и избором њених кандидата максимална је када је листа затворена, односно када је редослед имена на листи унапред одређен и бирач га не може изменити. Насупрот томе (...), листа отворена за преференцијално гласање омогућава бирачком телу да контролише процес селекције.“²¹⁰

Постоји неколико варијација модела персонализованог гласања. Један је систем који постоји у Немачкој.²¹¹ За половину места у доњем дому немачког парламента грађани гласају на једном листићу према принципима једнокружног (систем релативне већине) већинског система. Свака изборна јединица даје једног кандидата. На другом листићу грађани гласају за партијске листе и мандати се распоређују према пропорционалном моделу. Након завршеног гласања обрачунава се број мандата који је странка освојила по пропорционалном моделу, а затим се од тог броја одузима број који је освојила по већинском моделу, те се разлика расподељује по редоследу кандидата са страначких листи. Примера ради ако је странка освојила 87 мандата по већинском, а 90 по пропорционалном, онда у парламент улазе поред 87 из већинског и троје са листе. Мандати се, дакле, малтене распоређују по савршено пропорционалном моделу, уз изузетак да уколико нека странка освоји више мандата по директном (већинском) моделу него што би јој припало према пропорционалном моделу, те мандате ће задржати и за тај број ће се повећати број посланика у парламенту. Други модел пропорционалног система је постојао код нас као нацрт закона Министарства за државну управу и локалну самоуправу. Територија на коју се односе избори дели се на онолико изборних јединица колико има и места у парламенту. Политичка странка распоређује по једног кандидата у сваку изборну јединицу. Гласачи гласају заокружујући кандидата по имену и презимену као представника листе. На крају изборног процеса сви мандати се распоређују по пропорционалном моделу, али тако што кандидати са сваке

²¹⁰ Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 34.

²¹¹ Више о немачком изборном моделу: Н. Norpoth, Т. Gschwend, "The chancellor model: Forecasting German elections", *International Journal of Forecasting* 1/2010, p. 42-53, L. Massicotte, "To Create or to Copy? Electoral Systems in the German Lander", *German Politics*, 1/2003, pp. 1-22.

М. Касаповић, *Комбинирани изборни системи у Еуропи 1945-2014*, Загреб, 2014, p. 96-107. Д. Б. Вучићевић, *op. cit.* pp. 61-69.

листе добијају мандат у зависности од тога колико су гласова освојили у својој изборној јединици. Тако, уколико је одређена странка прешла цензус и има 20 мандата, првих 20 кандидата који су остварили најбољи резултат у својим изборним јединицама ће мандат и добити. Иако парцелисање на изборне јединице са једним кандидатом подсећа на већински систем, реч је о чисто пропорционалном моделу. Разлика је само што кандидати унутар листе која је прескочила цензус, сходно резултату у својој јединици остварују право на добијање мандата. Да би кандидат постао посланик, цела листа мора остварити задовољавајући резултат, али и он сам. Наведеним системом се јача легитимитет појединца, а странке се терају на обазривост приликом кандидовања. У наведеним моделима ова два мешовита система, која по својим карактеристима, односно начину расподеле мандата и ефектима, спадају у пропорционалне, мада немачки модел има и снажне елементе комбинованог система, *улога политичких странака је такође изражена и неопходна*. Истовремено се води рачуна и о односу бирача и кандидата. Наведени модели у значајној мери, а нарочито немачки модел, који је за разлику од друго наведеног практично испробан, конструисани су тако да не подржавају страначки централизам и унутрашњу узурпацију партијске моћи, иако своје плодотворне ефекте не могу показати само на основу начелне поставке, већ и кроз принципе унутарстраначке демократије коју ћемо касније обрадити.

1.3.1. Утицај мешовитих изборних модела на положај политичких странака

Улога политичких странака значајна је и зависи у значајној мери од отворености или затворености изборне листе у пропорционалном систему, односно од тога да ли бирачи могу утицати на расподелу мандата унутар листе за коју се опредељују.

Начелно можемо закључити да је улога политичких странака истакнутија у системима затворених листи, а да у зависности од начина селекције кандидата може доћи и до узурпације јавног поретка од стране политичких странака. У принципу у системима где странке доставе готову изборну листу без утицаја бирача, који само на изборима могу да се одреде по принципу узми или остави, улога политичких странака је изражена. Шта-више, у таквој ситуацији грађани суштински врло ретко и улазе у питање редоследа и ко се уопште налази на листи. Они суштински гласају за странку и њеног лидера, па наведени модел тежи страначком централизму и партократији. Постоји свакако и друга страна медаље, па одређена начелна решења у пракси могу доживети своја карикатурална извитоперења. У литератури се тако наводи да су у Италији страначки контролори праведно контролисали гласање по листама, али су по прећутном договору дозвољавали могућност да свако за своју странку дописује преференцијалне гласове, чиме су у пракси страначке елите, преко својих

контролора који су постали креатори изборног процеса, узурпирале изборно право грађана.²¹²

Такође њиме не само што се не појачава непосредност између грађана и представника, већ улога политичких странака бива превише изражена. Суштински овај механизам је веома непропорционалан, па чак и неправичан. Овај систем изразито одговара јакој и централизованој партији, па је сама улога политичке странке истакнута до границе подношљивости за концепт модерне демократије, а и могућност потенцијалне злоупотребе је изразито висока. Наиме овај систем у одређеним сегментима омогућава одређеној политичкој странци да чак и у случају немања већине на основу бонуса добија шансу да управља одређеним системом. Истина таква могућност постоји и код већинског система, поготову код британског (једнокружни систем релативне већине), мада се у том моделу та аномлија може правдати значајем регионалне покривености. Код двокружног система апсолутне већине, поред претходно наведеног контрааргумента та могућност се ублажава околношћу да грађани могу накнадно концентрисати гласове у другом кругу, иако тада постоји могућност победе мањине.

Замислимо да је на одређеним изборима кључан спор између две политичке идеје А и Б; А политичку идеју баштине две политичке странке, „љубичасти“ и „жути“, док Б политичку идеју баштини једна политичка опција - „плави“. Претпоставка је да све политичке странке имају мање - више једнаку подршку изашлих бирача, око једне трећине (33,33%), али плави добијају који проценат више. У парламенту политичка опција „плавих“ добија апсолутну већину, иако спроводи одређену идеју (Б) којој се противи двотрећинска већина бирача. У већинском двокружном систему би по правилу дошло до уједињавања бирача, па би самим тим воља била знатно репрезентативнија, док се у овом случају зарад некакве репрезентативности која постаје украсног карактера цео демократски систем изборног процеса изврће наопачке.

Донекле је отуда логичније решење које се у периоду између два светска рата примењивало у Румунији, када би само победник избора који је освојио преко 40% гласова добијао половину мандата, а у случају да нико процентуално не освоји толики број гласова примењивао се чист пропорционални систем.²¹³

У суштини да би се дао прецизан одговор на правни карактер улоге политичких странака потребно је применити системски методолошки приступ. У овом случају неопходно је испитати и сам процес селектовања кандидата за изборне јавне функције.

²¹² Управо зато у Италији је преференцијално гласање укинато 1993. Упор. Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 35.

²¹³ L. Massicotte, A. Blais, "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey", *Electoral Studies* 3/1999, p. 357.

1.4. Поцес кандидовања и овлашћења политичких странака

У претходном делу може се приметити да сами кандидати, односно листе кандидата на непосредним изборима имају нешто што се приближава јавноправном овлашћењу. Тај део је још увек, можда проблематично одредити као јавноправно овлашћење иако је евидентна његова ексклузивност, па тако кандидат на изборима има могућност одређених ексклузивних права – жалби, односно тужби на изборни процес, од чијег исхода зависи и директно добијање статуса јавноправног субјективитета (народног посланика, одборника, непосредно изабраног шефа државе итд.). Евидентно је да се ради о предворју и граничном лимбо простору између два света јавноправног и приватноправног. А улаз у тај међупростор представља управо политичка странка. Није ли овлашћење политичких странака да легитимишу одређеног кандидата, односно кандидате и пошаље их у изборну утакмицу извесно ексклузивно (јавноправно) овлашћење које самим тим указује и на јавноправни статус политичких странака? Такође, друго битно питање које се поставља јесте повезаност процеса селекције кандидата са питањем темељних вредности либералне демократије.

Уколико политичке странке имају суштински ексклузивно право предлагања кандидата, није ли то нека врста јавноправног овлашћења? Одговор на питање ексклузивности се може посматрати из два угла. Први је да постојеће политичке странке ексклузивно окупирају постојећи политички простор и самим тим имају извесну дозу ексклузивности приликом кандидовања кандидата. Самим тим иако бити кандидат, није исто што и бити носилац одређене јавне функције на коју се долази непосредним изборима, очигледно је да је до наведене функције немогуће доћи без улоге политичких странака. Тврдо постављено, са овако површинским исказом, формалноправно гледано, ову теорију би било тешко бранити, јер је слобода оснивања политичких странака, као сегмент права на слободу удруживања једна од темељних вредности модерних демократија, па самим тим чињеница да свако може основати политичке странке или друге врсте политичких субјеката нрушава тезу о ексклузивности политичких странака. С друге стране ако се погледа фактичко стање, приметимо да у модерним демократијама нарочито онима класичног, традиционалног типа, постоји једна константна стабилност политичког система са утемељеним странкама које уз мање изузетке не нестају са политичке сцене.

Истина синтагма „фактичког стања“ није довољна да се одређени субјект окарактерише као јавноправни, са истим таквим овлашћењима. Из перспективе једног келзеновског „правног чистунства“, ми не можемо доћи до таквог закључка, али се никако не могу занемарити ни социолошки и политиколошки аспекти, заједно са историјско правним методом, али и једним системским приступом. У коме се јасно уочава да у одређеним земљама традиционалне демократије попут САД, В. Британије већ сада вековима, у Немачкој од Другог светског рата постоје константне политичке странке на политичкој сцени. Слична ситуација је и у другим земљама, а појава евентуално нових

политичких странака је или последица стварања странака из већ постојећих странака (нпр. одвајање Српске напредне странке од Српске радикалне странке у Србији), или из позиција власти (нпр. Саркозијева странка која је изнедрена након његовог министровања) или заправо у одређеним сегментима она представља изузетак који се дешава када постојеће политичке странке изгубе своју основну функцију каналисања приватних воља у јавну вољу. Наиме поједине странке изнутра недемократизоване, и интерно централизоване губе везу и додир са народом. У тим системима долази до феномена када се политичке странке, односно обично њихови центри моћи "однароде" и на неки начин нису у стању да каналишу одређене политичке идеје. По правилу тада долази до појаве нових покрета и странака који попуњавају празнину на политичкој сцени за шта се као пример може узети Сириза у Грчкој.

У случају константног постојања затворених политичких система, разумно је поставити питање, не долази ли тиме до срастања политичких странака, са јавним сектором,²¹⁴ што даје јасне обресе додатних подупирача тези о политичким странакама као јавноправним субјектима, али отвара и питање недозвољеног стапања са државом, која је у супротности са вредностима либералне демократије. Испитивање ових теза могуће је извести проласком сегментарних питања која обрађујемо у овој дисертацији, а затим њиховим системским посматрањем. Уколико би се тражили нормативни узроци ове тезе, они би се могли наћи поред осталог законским решењима везаним за начин финансирања политичких странака, којим се заправо одржава стабилност постојећег политичког система.

Оно што свакако желимо да отворимо као питање јесте да у контексту тезе о затворености политичких сцена на којима константно постоје политичке странке, разумно је макар отворити питање да ли и кандидовање подразумева извесну ексклузивност, која можда не представља директно нормативно јавноправно овлашћење, али очигледно указује на извесни социолошки посматрану ексклузивност и *de facto* привилегованост.

У погледу избора кандидата који ће учествовати на изборима разликују се модели где одређени ужи кругови политичких странака (страначко руководство) одлучују о кандидатима, до оних где знатно шири страначки органи (конгреси, кокуси, скупштине...) одлучују о избору кандидата, односно тамо где само чланства или чак, као у случају САД, где сви грађани одлучују о кандидатима.

У системима где одређени кандидати бивају непосредно изабрани од ширег круга чланства, или попут САД од ширег круга бирача, заиста се наведени страначки избори могу посматрати као једна есенцијална фаза изборног процеса који обавља један политички ентитет, странака која заправо самим чином избора *несумњиво има улогу јавноправног субјективитета, а и сама одлука тог јавноправног субјекта јесте својеврсно коришћење јавноправног овлашћења*. За што би се међутим поставила суштинска разлика између одлуке политичке

²¹⁴ О феномену страстања видети код картелских политичких странака у поглављу 3. дела III.

странке иза које стоји широк круг грађана или узак круг страначких функционера, оличен у неком уском или нешто шире устројеном страначком органу? У суштини та разлика има квалитативни карактер, нарочито ако се за пример узме модел САД, где и учешће на унутарстраначким изборима представља малтене коришћење грађанске суверености. За гласање на овим изборима довољно је само се регистровати као гласач демократа или републиканаца, па учествовати на унутарстраначким изборима, без икаквог обавезивања да се на каснијим финалним изборима гласа за регистровану опцију. Није уопште неуобичајена могућност својеврсног „политичког камелеонства“ у виду честе пререгистрације, па се тако као један од куриозитета може навести да је амерички председник Доналд Трамп у периоду од 1999. до 2012. седам пута мењао странку.²¹⁵

Та отвореност система и широка доступност заправо кроз квантитативност добија и један квалитативно другачији аспект, па те политичке странке несумњиво јесу јавноправни субјекти, а унутарстраначки избори својеврсно коришћење типично јавноправних овлашћења. Овде бисмо истакли још један битан закључак, а то је да широка отвореност која омогућава великом броју грађана учешће у предизборном процесу, јесте и узрок "затворености" политичке сцене за нове странке. Наиме та страначка затвореност узрокована је управо отвореношћу за шире грађанске масе. Нема суштинске потребе правити нове политичке опције и отцепљивати се од осталих, када саме постојеће странке омогућавају сваком да се истински "кандидује за кандидата".

Наведена затвореност је природна, односно партијски систем је инкорпориран у политички систем. Та инкорпорираност је природна из перспективе либерално демократског поретка и не долази до окупације политичког система од стране партија. Кључан избор се огледа у томе што су саме странке у САД демократизоване у значајној мери, па иако су носиоци јавноправног овлашћења и субјективитета, не долази до угрожености одређених основних вредности либерално демократског поретка.

Следеће питање које се намеће јесте да ли су унутарстраначки избори у којима чланство има право гласа (нешто уже постављен концепт) такође пример коришћења јавноправних овлашћења. У принципу и овде постоји једна широка доступност изборног права, што пружа основ да се овај модел подведе под претходну тезу која се односила на модел САД. Посебно је занимљиво да у одређеним системима главна изборна административна тела која контролишу изборне процесе заправо контролишу и овакву врсту унутарстраначких избора. У литератури се као пример наводе Аустралија, Нигерија и Кенија, као земље које баштине политичко наслеђе САД.²¹⁶ Главно изборно административно тело које контролише наведене изборне процесе је по правилу типична управна институција која доноси одлуке са јавноправном (*sic!*) димензијом, али има извесну независну улогу измештену

²¹⁵ М. Крејниш, М. Фишер, *Трамп – цела прича*, Београд, 2016, р. 408.

²¹⁶ Ђ. Вуковић, *Изборно законодавство и изборни процес у Републици Србији* (докторска дисертација), Београд, 2011, р. 140.

из класичне државне управе под патронатом министарства, јер је реч о питањима која је потребно институционално, локацијски изместити из редовне државне управе, обично због потребе за деполитизацијом, израженом, специјализованом стручношћу која превазилази домете редовне државне управе или судства или пак због значаја питања која разматра. У питању је тело које се може сврстати у агенције, чији основни разлог настанка „лежи у чињеници да оне окупају људе који својим стручним знањем омогућавају решавање проблема које јавни службеници, чланови Конгреса или судије не би сами могли да реше“.²¹⁷ Агенције по правилу врше неку врсту надзора, слично управном надзору или решавају у појединачним случајевима одређена питања у поступцима сличним управном или управно судском поступку. Такође, често имају и регулаторну улогу када општим актима регулишу одређену област.

Нас посебно занима првонаведени случај када имамо спровођење надзора или евентуално одлучивање о споровима у вези са унутарстраначким изборима. Сама чињеница да се појављује *јавно тело које на унутарстраначким изборима контролише баланс јавног и приватног интереса, подразумева да у одређеном контролисаном ентитету постоји јавноправни аспект оличен у томе што је продукт унутарстраначких избора резултат јавноправног овлашћења. Одређене недоумице или неправилности у самом поступку по правилу се отклањају према правилима јавног, а не приватног права. Иако неправилности погађају и приватне интересе кандидата, суштина контроле је заштита јавноправног интереса.* За разлику од других наведених аспеката, овде јавноправно овлашћење и субјективитет политичких странака, није никаква формална карактеристика која је последица извитоперења и окупације јавних овлашћења политичких странака, која угрожава уставни поредак либералне демократије, већ напротив, реч је о једном механизму који суштински чува демократски поредак. Врло је замислива ситуација да у случају злоупотребе унутарстраначких процедура и воље саме странке дође до ограничавања пасивног бирачког права и угрожавања целокупног изборног процеса. Отуда контрола и очување унутарстраначког изборног процеса су појава коју ваља поздравити и свакако је неопходно даље је развијати у упоредним системима.

Следеће питање које преостаје је да ли у политичким странкама у којима о прелиминарним унутарстраначким изборима одлучују страначки органи, знатно ужег састава, такође имају карактеристике јавноправног субјективитета и носиоца јавноправног овлашћења. Одговор на ово питање у великој мери зависи од затворености политичког система. Уколико бисмо закључили да постоји затворени политички систем или је пак реч о *стабилно устројеном политичком систему са констанним политичким актерима и где доступност до одређених изборних функција суштински води преко политичке странке, може се прихватити теза о томе да су политичке странке јавноправни субјекти и носиоци јавноправног овлашћења.*

²¹⁷ М. Давинић, *op. cit.*, p. 87.

Уколико одговор на наведено претходно питање – постојање затворених страначких система буде потврдан, не намеће ли се самим тим питање да непостојање унутарстраначке демократије подразумева и извесну узурпацију изборног процеса и самим тим кршење основних постулата модерне демократије, односно врло конкретно – пасивног бирачког права. Наиме, уколико постоје одређени затворени политички системи са ушанченим политичким странкама које дуги низ година доминирају, уз неспорно смењивање неколицине политичких странака, а сам процес кандидовања унутар тих политичких странака зависи од уског круга политичких актера, тзв. страначке олигархије, а понекад чак и једног човека – лидера странке, онда то заправо значи да сви људи немају право коришћења пасивног бирачког права да буду бирани. Самим тим, разумно је поставити питање, није ли унутарстраначка демократија неопходни постулат модерних демократија, што ћемо даље продубити у делу о страначкој аутономији.²¹⁸

1.5. (Контролна) улога политичких странака у току самог изборног процеса

(Не)постојање јавноправних овлашћења и јавноправног субјективитета политичких странака посебно је занимљиво посматрати у улози политичких странака у контроли изборног процеса. Иако су политичке странке актери изборне утакмице, значајна је улога коју оне имају преко својих представника у контролним телима која контролишу изборну утакмицу.

У теорији се наводе три модела изборне администрације која контролише изборни процес. У упоредној литератури се за ову врсту институција користи *Electoral Managementbody (ЕМВ)*²¹⁹, а код нас се употребљава израз централно изборно тело.²²⁰

Први је *независни модел* у коме је реч о независном телу ван редовне управе, тзв. агенцији чији су највиши функционери истакнути експерти, не-политички, који не одговарају министру, нити се налазе под капом извршне власти (Канада, Пољска, Јужна Африка, Јерменија, Грузија, Индија, Индонезија, Естонија, Уругвај, Буркина Фасо, Костарика, Индонезија, Либерија, Маурицијус, Нигерија, Тајланд и Босна и Херцеговина)²²¹. Цела институција је измештена ван контроле, редовне државне управе. Други модел је *извршни модел* где се ово тело налази унутар редовне структуре државне управе, владе, односно неког министарства унутар владе, по правилу министарства надлежног за унутрашње послове или министарства надлежног за државну управу. Чланови овог тела су редовни државни сужбеници и организационо су саставни део регуларне државне управе (САД, Велика Британија, Данска, Шведска, Нови Зеланд и Швајцарска). Трећи је *мешовити модел* који заправо комбинује

²¹⁸ Видети одељак 5.2.3 у делу III.

²¹⁹ Н. Catt, А. Ellis, М. Maley, А. Wall, Р. Wolf, *Electoral Management Design*, Stockholm, 2014, р. XV.

²²⁰ Б. Вуковић, *op. cit.*, pp. 135-136.

²²¹ Н. Catt, А. Ellis, М. Maley, А. Wall, Р. Wolf, *op. cit.*, pp. 6-8.

два првонаведена модела, па је део овог тела састављен по независно експертском моделу, а део долази из редова државних органа (Француска и Шпанија).²²²

У системима у којима постоји независни или мешовити модел постоје два начина попуњавања члановима изборног административног тела. Први је експертски модел, а други је вишепартијски.²²³ У експертском моделу, чланови су независни стручњаци који своје одлуке базирају на закону, јавном интересу и струци, док у партијском моделу чланови представљају заправо странке које су их изабрале, па иако не можемо рећи да одлуке доносе мимо, односно у супротности са законом, јавним интересима и кршећи правила струке, њихов примарни циљ је по правилу заштита партијског интереса. У првонаведеном моделу, по правилу је реч о истакнутим стручњацима, који су нестраначки стручњаци, односно политички неутрални кандидати како би се обезбедила њихова непристрасност. Овај модел заступљен је Аустралији, Канади, Индији, Костарики, Тајланду, Украјини и Бангладешу.²²⁴

Инсистирање на плуралистичком аспекту овог модела „више“, „мулти“, „поли“ (партијски), заправо указује на суштинску карактеристику оваквог модела, која подразумева да све, тачније све релевантне политичке опције, дакле и власт и опозиција буду заступљене у овом телу. Управо у Србији постоји овакав модел, па изузимајући представника статистичког завода, осталих 16 чланова, председник и секретар Републичке изборне комисије заправо су представници политичких партија, паралелно снази у парламенту. Исти принцип паралелизма састава у изборном административном телу и парламенту познаје и Албанија, Израел, као и Венецуела средином деведесетих година прошлог века.²²⁵ У Републици Србији се стални састав комисије пре избора проширује, тако што у проширени састав улазе подносиоци проглашених изборних листа, односно предлагачи председничких кандидата. Такође, упоредно гледано постоје и модели који комбинују заправо партијски и стручни модел (Мексико, Мозамбик, Индонезија). Оно што је битно овде истаћи јесте да у системима у којима политичке странке бирају представнике на јавне функције у изборно административним телима врше типично јавно овлашћење и самим тим су јавноправни субјекти.

Ову тезу би смо могли преиспитати, односно напасти из два угла. Први је да заправо политичке странке нису субјект који је истовремено носилац наведеног овлашћења, већ да су то парламентарне групе, односно у одређеним случајевима попут Србије и изборне листе, односно предлагачи председничких кандидата. Наведено питање биће предмет детаљнијег разматрања у одељцима „Политичке странке као чиниоци власти“ и „Забрана политичких

²²² *ibid.*, pp. 110-112.

²²³ *ibid.*, p. 112.

²²⁴ *ibid.*, p. 112.

²²⁵ *ibid.*, p. 110.

странака". Истакли бисмо међутим да свакако не треба спорити да су наведени ентитети, такође и наведени политички субјекти, али да их доминантно чине и политичке странке (у формалном смислу), а да је суштински реч о политичким странкама са идентичном функцијом, које само у формалном смислу нису препознате као такве. Такође, постоји јак утицај политичких странака на посланичку групу што ће бити предмет разматрања у одељку о политичким странкама као чиниоцима власти.

Други контрааргумент нашој тези би се могао истаћи за системе у којима ово право важи за групе заступљене у парламенту, па би умесно било поставити питање разлике избора чланова изборно административног тела у односу на избор састава било које институције коју парламент врши било да се ради о *par excelance* политичким телима попут владе (у парламентарном систему власти), било да се ради, по правилу, о политички неутралним и независним институцијама (уставно судство, антикорупцијске агенције, судство, тужилаштво) у системима где наведене функционере бира парламент. И ово оспоравање би несумњиво ваљало одбацити. У наведеним случајевима избор врши парламент без обзира што на избор одређених функционера могу утицати, оправдани или неоправдани страначки интреси. Потребна је парламентарна већина за избор и није неопходно укључивање свих политичких групација, већ једноставно пројектована већина треба да буде легитимисана вољом исказаном на изборима. У случајевима када све политичке групације из парламента бирају чланове по правилу по систему квота, избор се врши директним задовољавањем функције политичких странака и основна улога изабраних представника, поред осталог јесте заштита страначког интереса. У другим случајевима страначки интерес није примаран, странка је била само канал сублимисања воље и та се воља сада одвојила од странке која је првенствено циљ, а не средство.

Оно што можемо често уочити јесте да су одређене манифестације јавноправних овлашћења политичких странака, заправо узурпација јавног поретка и кршење начела либерално демократске уставности. Умесно је поставити такво питање и овде. Да ли политичке странке заправо у овим случајевима узурпирају јавноправно овлашћење? Умесност питања се додатно појачава, нарочито ако имамо у виду чињеницу да је реч о не нарочито значајном броју земаља које практикују модел вишепартијског састава у изборно административним телима. Поред наведених земаља (Србије, Албаније, Израела, Мозамбика, Индонезије, Мексика, раније Венецуеле) у најрелевантнијој упоредној студији о изборно административним телима – „Изборно административни дизајн“ се наводи још неколицина земаља попут Лихтенштајна, Еритреје, Гвинеја и Хрватска.²²⁶ Свакако је приметно да углавном, није реч о земаљама традиционалне демократије, нити демократијама узорима. Такође, поставља се питање да ли наведени модел стављања интереса политичких странака може задовољити основну природу институције изборно административног тела.

²²⁶ *ibid.*, p. 110-114.

У споменутом најзначајнијем упоредноправном делу о изборно административном телу се као основни начелни принципи свих изборно административних тела истичу: независност, неутралност, интегритет, јавност (транспарентност), ефикасност, професионалност и услужна предусретљивост (*service-mindedness*).²²⁷ Реч је о типичним карактеристикама „добре управе“, односно „јавне службе.“

Прво што се може донекле приметити да ови стандарди по правилу одуарају од повезаности са политиком. Тела са овим карактеристикама по правилу се конструишу како би се обезбедила њихова политичка неутралност, а она је у наведеним случајевима директно повезана са политичким странкама. Друга битна правна подела је повезана са питањем које смо разрађивали у нашем мастер раду²²⁸ а односи се на поделу на јавни и политички интерес. Наведена подела је применљива пре свега на поделу унутар управе, а у теорији изазива велике поделе кроз концепт „политичких аката“ који измичу судској контроли.²²⁹

Јавни интерес је општи интерес, корист целокупне заједнице, која сублимише све приватне интересе, али није сума свих приватних интереса. Квантитет свих појединачних интереса има један квалитативно виши ниво. У односу на један појединачан приватни интерес, јавни интерес може бити директно супротстављен, па ће предност бити дата јавном интересу. Нпр. право градње на имању у приватној својини у односу на јавни интерес да ту прође пут. Међутим, ни приватни интерес не може бити просто занемарен, па самим тим власник парцеле ће имати право на тржишту накнаду у поступку експропријације. Циљ је да се помире и хармонизују јавни и приватни интерес, дајући предност јавном, али никад не игноришући приватни, већ успостављајући равнотежу између њих.²³⁰

На сам јавни интерес свакако може утицати и политички интерес. На крају крајева, влада јесте политичко тело, састављено углавном од политичара министара који спроводе политику своје странке дајући опште смернице управи. Оно што се међутим мора истаћи јесте да када говоримо о раду упра-

²²⁷ *ibid.*, p. 24.

²²⁸ С. Манојловић, „Појединачни политички акти (разграничење од управних аката)“, (мастер рад) Београд, 2009, 31-34 и шире. У наведеном раду се превасходно анализира разликовање појединачних политичких аката и управних аката.

²²⁹ W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford, 2011 pp. 840 - 842, И. Крбек, Дискрециона оцена, Загреб, 1937, pp. 490 - 520, Л. Костић, Административно право Краљевине Југославије (том II), Београд, 1936, p. 93 и М. Илић, Административно право и други радови, Београд, 1998, p. 195, В. Симовић, АВНОЈ - правнополитичка студија, Београд, 1958, Р. Марковић, Извршна власт (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1976, pp. 162 - 166 и В. Бачић, З. Томић, Коментар закона о управним споровима, Београд, 2002, pp. 124 - 125.

²³⁰ Упореди: С. Манојловић, „Појединачни политички акти (разграничење од управних аката)“, (мастер рад) Београд, 2009, p. 13.

ве, стручност увек доминира над политичким елементом ако говоримо о либералној демократији. Приликом истицања Диамондових елемената либералне демократије, истакли смо његов (трећи) постулат у коме се истиче да извршна политичка власт ограничена уставном и аутономном моћи других државних институција, уз елементе владавине права могу се јасно излучити начела о служби као јавном сервису грађана која делује на основу закона.²³¹ С друге стране и у самим либералним демократијама постоји аутономно поље деловања у коме се задовољавају политички интереси.

Управни стручни резон видљив је у доношењу појединачних аката. Нпр. приликом израде грађевинских дозвола надлежна служба локалне самоуправе издаје акт заснован на стручним критеријумима. Лекарска комисија одлучује ко је способан за служење војног рока. У јавном је интересу да имамо урбанистички уређена насеља са функционалним стамбеним и простором за рекреацију, као што је у јавном интересу да војску служе здравствено способни. Реч дају стручне и и урбанистичке службе које имају јавно овлашћење да на основу стручног знања спроводе јавни интерес.

У одређеним политичким питањима, политика потискује јавни интерес. Јавни интерес је немогуће одредити, јер је он последица политичких и идеолошких размимоилажења. Свака политичка опција и идеологија заснована је на убеђењу да је њихов политички светоназор најбољи. Либерална демократија зато има неутралан став према политичким решењима у оквирима одређених вредности које су неповредиве, па дозвољава да се у једној фер и слободној политичкој утакмици одлучи ко ће каналисати политичка решења. Целисходност тих решења није коначна, већ она сваки пут бива поново преиспитана на новим наредним изборима, где народ може дати подршку претходној владајућој опцији или се одредити за нове до јуче опозиционе снаге.

Уместо јавног интереса у тим питањима доминира политички интерес који карактеришу политички опортунитет, идеологија, нечије личне аспирације, популизам, али свакако и јавни интерес за који се не може рећи да је секундаран, како смо погрешно истицали у ранијим радовима,²³² али није примаран јер није стручно одредив. Можда одређена политичка идеологија заиста из одређене визуре и може постићи најбоље резултате и хипотетички чак и када би се то могло научно одредити, било какво прописивање мерила представљало би кршење основних политичких права и слобода као темељних вредности либералне демократије. "Вентил" за разрешавање ових тензијских ситуација остварен је пребацивањем на политичку одговорност сходно којој се дозвољава политички, а не управни резон. Контрола над квалитетом саме одлуке се спроводи *post festum* изборним путем.

Политичка ствар је видљива код доношења нпр. закона, па већина у законодавном телу, у оквирима граница либерално демократског поретка нај-

²³¹ Видети главу 4.2. У делу I.

²³² С. Манојловић, „Појединачни политички акти (разграничење од управних аката)“, (мастер рад) Београд, 2009.

чешће формализованог кроз уставни оквир, одлучује о одређеном законском решењу. Квалитет тог решења, наравно не сваког појединачног, већ кроз један системски однос према политици која је спровођена, грађани дају на изборима.²³³

Јавни и политички интерес нису тако искључиве категорије, већ је реч о међусобно прожимајућим интересима. Основно питање које се може у наведеним стварима поставити јесте који интерес заправо доминира. Политички интерес отуда свакако треба посматрати као легитимну правну категорију, али је јасно да он не може доминирати у потпуности радом управе, јер самим тим представља окупацију државног апарата од стране политичке странке.

Рад изборно административног тела и акти које ово тело доноси несумњиво представљају задовољавање једног јавног, општег, изнад политичког и надпартијског интереса. *У конкретном случају, јавни интерес се огледа у потреби постојања вишепартијских, слободних, демократских избора који јасно изражавају вољу грађана.* Несумњиво је дакле реч о једном питању које самим тим тражи типично стручни аспект и управни резон. Резоновање независног административног тела треба самим тим бити лишено било каквог политичког опортунизма и одлука чланова овог органа у (правно) стручном смислу је једнака као што се тражи стручност лекара у лекарској комисији. С друге стране потпуно је јасно да је реч о телу које ради под снажним политичким интересом и политичком тензијом. Од исхода избора који су повезани са радом овог тела зависи судбина земље и политички правац целокупног друштва на одређени период. Улога овог тела је међутим да стоички поднесе и одоли политичкој тензији, штитећи пре свега јавни интерес. Самим тим логично питање које се поставља је није ли у системима где постоје партијски чланови изборног административног тела нарушена сама сврха наведеног тела и нарушена могућност остваривања јавног интереса.

Наша теза је да постојањем јавних овлашћења политичких странака у системима са вишепартијским члановима изборно административног тела није дошло до окупације и недозвољеног продирања у јавни поредак од стране политичких странака. Обрнута теза би заиста важила када би постојала доминација једне или више, али владајућих странака. У конкретном случају међутим постоји балансираност између владајућих и опозиционих странака и тај вишепартијски аспект легитимише овакву конструкцију. Није спорно да наведени чланови изборно административног тела у конкретним ситуацијама представљају и интересе политичких странака, а не јавне и да они нису репрезенти јавног интереса (*sic!*). Међутим и поред тога, односно – прецизније – упркос томе наведено изборно административно тело и даље има јавно интересну, а не политичку улогу. Плурализам политичких странака заправо је у наведеном моделу средство да се, додуше заобилазним путем, постигне и омогући јавни интерес.

²³³ Капелан у своме значајном делу образлаже тезу како је гласање у демократији заправо много више плод емоција и укорењених уверења, него разумског промишљања, па саму тезу о "рационалном гласачу" назива митом. В. Caplan, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton, 2008.

Уколико се вратимо на класификацију изборно административних тела, приметимо постојање три модела. Реч је у ствари о два магистрална приступа (модел извршне власти и независни модел), док је трећи заправо комбинација, мешавина прва два модела. Модел извршне власти подразумева да послове контроле изборног процеса обавља редовна извршна, управна власт под окриљем одређеног министарства (по правилу министарства унутрашњих послова или министарства надлежног за послове државне управе). Уколико погледамо листу земаља која баштини модел извршне власти, приметимо да се ради о земљама са најзорнијим демократским стандардима, а то су САД, Велика Британија, Данска, Шведска, Нови Зеланд и Швајцарска. У наведеним системима заправо постоји један степен изузетно високог поверења у државне службенике, њихов професионализам и непристрасност. Уместо „система плена“, постоји „систем заслуга“ и након избора, сем за одређене највише функције (министар, државни секретари) по правилу остаје службенички апарат.²³⁴ Такође демократске процедуре су толико укорене, а утицај јавности и свест грађана, институција, али и самих политичких странака је толика да се једноставно исправност функционисања службеничког апарата који се бави контролом изборног процеса не доводи у питање. Независни модел, као у мањој мери и мешовити модел, заправо немају ту врсту вере и сматра се да је контролну улогу изборног процеса боље делоцирати из редовног управног апарата. Утицај политичког дела извршне власти – министра, њиховог окружења или других делова владе је такав да може утицати или можда само постоји сумња на њихов утицај на изборни процес. Зато се цела институција измешта (финансијски и организационо) ван шињела министарства, а састав по правилу чине високоуважени нестраначки стручњаци.

Видимо да модел избора страначких представника свакако одудара од наведене логике, међутим ради се о системима у којима постоји висок степен сумње да би „независна“ институција заиста била независна. Може се говорити о различитим узроцима овакве појаве који се огледају у мањку институционалних капацитета или пак чињенице да је јавни поредак дубоко начет и изнутра окупиран партократским начином одлучивања, културолошким аспектима итд. Инсистирање на независном принципу кроз нормативно преписивање решења из демократски развијених система би заправо било нормативно празнословље које би у одређеној мери могло скршити крхку демократску конструкцију. Иако ће представници по правилу следити страначке интересе, логика овог модела је да ће заправо у једној конкуренцији опречних страначких интереса доћи до заштите јавног интереса. Страначки представници ће тиме једни друге контролисати и на тај начин ће се предупредити могућност да се било оправдано незадовољство непоштовањем изборне процедуре, било оправдање за изборни неуспех усмери ка „независном“ телу.

Друго питање које се самим тим намеће је да ли се, имајући у виду наведену несигурност у базичне демократске процедуре, уистину може говорити о земљама либералне демократије. Иако је неспорно да у наведеним системима постоји извесна угроженост базичних изборних стандарда као темеља

²³⁴ О систему плена видети: Марко Давинић, *op. cit.*, p. 82 и шире.

модерне либералне демократије, као и да постоје извесне ауторитарне тенденције, очигледно је реч о земљама које у принципу испуњавају критеријуме либерално демократског поретка. Међутим у уводним разматрањима смо се определили за један широко постављен толерантан однос либерално демократских система уз пуну свест да ћемо се у обради сусрети са земљама које у већини случајева и даље у многим сегментима имају мањкавости које одуарају од уобичајених идеално типских либерално демократских стандарда. По правилу је реч или о земљама које се данас карактеришу као „стабилности“, „демократуре“ где постоје одређене ауторитарне тенденције, али постоји и извесна испуњеност основних либерално демократских стандарда. Такође је битно истаћи да је наведени модел контроле изборног процеса карактеристичан за друштва у транзицији, односно системе који из тоталитарног прелазе, односно враћају се у системе либерално демократске уставности. У наведеним случајевима не постоји укорењеност демократских процедура нити изграђена политичка култура, дуго развијана у земљама традиционалне демократије. У таквим системима заправо и даље постоје укорењене бољке старог система и онда се заправо вишепартијским саставом покушава предупретити једнопартијска злоупотреба изборног процеса.

Вишепартијски састав изборног административног тела у коме политичке странке имају своје представнике и самим тим јавноправна овлашћења представља неку врсту нужне одбране демократије од партократије, партократским методама. Нешто попут вакцине која у себи садржи трагове вируса од кога се ваља имунизирати. Неспорно реч је о моделу који није доминантан, али постоји и није потпуни раритет нити куриозитет у нестабилнијим демократијама. Овом моделу ће се различити системи враћати у временима политичке кризе, нестабилности и пада поверења у институције и изборне процесе. Реч је стога о појави коју можемо истаћи као директан пример јавноправног овлашћења која није *eo ipso* у супротности са постулатима либералне демократије и која јасно указује да политичке странке имају јавноправна овлашћења, а самим тим су и јавноправни субјекти.

1.5.1. Улога политичких странака у одређивању изабраних представника након избора

Један од основних постулата модерне демократије који смо истакли је концепт грађанске суверености који подразумева да кључне одлуке заправо вуку корене од грађана који су непосредним путем, директно (путем референдума²³⁵ и народне иницијативе), што је ретко, или индиректно (преко изабраних представника), што је доминантан модел, учествовали у доношењу одређених одлука.

Улога политичких странака у процесу кандидовања се обично спроводи у предселекционом процесу и након тога се по правилу завршава. Улога политичких странака је да идеје и кандидате одведу на изборно судилиште

²³⁵ Више о референдуму: М. Јовичић, Демократија и одговорност, Београд, 2006, pp. 3-42.

где грађани затим преносе, односно овлашћују непосредно изабране представнике да их заступају у одређеном периоду. Даље уплитање политичких странака као ужих ентитета од целокупног бирачког тела које заправо користи грађанску сувереност би се могло посматрати и као узурпација саме народне суверености.

Занимљиво је међутим да је у Републици Србији постојало решење које је омогућавало политичким странкама улогу у одлучивању и након самог изборног процеса, када су политичке странке, односно изборне листе након завршених локалних избора и утврђивања броја мандата одређивале који ће кандидат са листе добити посланички мандат. *Имајући у виду да су изборне листе, односно органи странке директно одлучивали ко ће постати представник у парламенту, овде је реч о очигледно неспорном јавноправном овлашћењу политичких странака које је у правном поретку Републике Србије егзистирало према одредби члана 43. Закона о локалним изборима* ²³⁶

Реч је међутим о моделу који је у директној супротности са начелом либералне демократије и уставним решењима садржаним и у претходном и у сада важећем уставу Републике Србије. Очигледно је да се наведеним "изборима након избора" директно повређује непосредност избора овим јавноправним овлашћењем, због чега је и дошло до Одлуке Уставног суда о неуставности овог решења.²³⁷ Политичке странке заправо након избора бирају са листе ко ће постати парламентарни представник, што иако није у потпуности посредан избор,²³⁸ јесте нека врста полупосредних избора којима се заправо преотима део суверености од грађана и крше основни темељи либералне демократије.²³⁹ У жељи да оправдају ово неуставно решење, истицан је став да у систему сразмерног представништва грађани свеједно не утичу на избор посланика, па кад су листе затворене, странке одлучују о

²³⁶ Одредбама члана 43. Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", број 129/07) је прописано да ће подносилац изборне листе, најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора, доставити изборној комисији јединице локалне самоуправе податке о томе којим кандидатима са изборне листе се додељују добијени одборнички мандати (став 1); да ако подносилац изборне листе не достави податке из става 1. овог члана, изборна комисија ће га писмено обавестити да је дужан да то учини у накнадном року од пет дана, уз упозорење на последице непоступања (став 2.), као и да ако подносилац изборне листе не достави податке из става 1. овог члана ни у накнадно остављеном року, изборна комисија ће све добијене мандате са те листе доделити кандидатима са те листе према њиховом редоследу на листи. (став 3.)

²³⁷ Видети: Одлуку Уставног суда ИУз 52/2008 од 21. априла 2010. године.

²³⁸ Б. Ненадић, "О парламентарном мандату: пример Републике Србије", *Анали Правног факултетата у Београду* 1/2008, р. 18.

²³⁹ Слично: Б. Ненадић, *op. cit.*, р. 18, М. Јовановић, "Слободни мандат - уставноправни фосил?", *Српска политичка мисао* 1-2/2005, р. 71, Славиша Орловић, "Проблеми са изборним системом у Србији", http://www.eukonvent.org/downloads2/110601-slavisa_orlovic.pdf (1. август 2011. године), стр. 3.

кандидатима пре избора, а у овом случају и после избора.²⁴⁰ Став је из правне перспективе потпуно погрешан, иако делује да је разлика ситна, она је заправо суштинска. апсолутно погрешан. Код затворених листа, партије *предлажу* кандидате, као неку врсту понуде, да би грађани на самим изборима рекли да ли ће и колико кандидата са листе бити изабрано. Они формално имају могућност да знају редослед кандидата на листи за коју гласају. Иако се гласа за листу, односно странку, а не директно кандидата, принцип непосредности избора и сама грађанска сувереност остају супстанцијално сачувани. У наведеном случају, партије заиста имају улогу посредника између грађана и будућих парламентарца. У другој ситуацији, политичке странке заиста саме спроводе избор (*sic!*) посланика, наравно у оквирима листе и броја мандата који припада листи. Али круцијална поента је да коначну одлуку ко ће седети у парламенту не доносе грађани, него саме странке.

Тиме се заправо узурпира воља грађана, а политичке странке се јављају као надвоља, *summa potestas* која се налази изнад воље грађана, што је неприхватљиво у концепту либералне демократије. Уставни суд Републике Србије истакао је да се грађани „чином гласања једино опредељују за изборну листу, односно за све кандидате са те листе, а предлагачи листа су ти који врше коначан избор представника за локалну скупштину, међу предложеним кандидатима на листи.“²⁴¹

1.6. Изборни модели и овлашћења политичких странака у Републици Србији

- *de lege lata* и *de lege ferenda*

1.6.1. Историјски развој

И поред тога што је историјски развој битан за разумевање одређеног социјалног контекста, прескочићемо питање изборних система у разним државотворним облицима Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, као и Краљевине Југославије пре Другог светског рата. Иако наведено искуство не треба потцењивати, период од полувековног једнопартијског система мимо колосека демократске уставности, свакако је прекинуо једну “психолошку нит” која је битна за креирање „институционалне свести“. Оно што свакако вреди истаћи као куриозитет јесте да је Уставом Краљевине Србије од 1888. године конституисан систем сразмерног представништва и то у моменту када осим у Данској и у појединим швајцарским кантонима, овај систем нигде није позитивноправно егзистирао.²⁴²

²⁴⁰ Тако: Владимир Пудар, “Демократију, лаку ноћ”, <http://www.slobodanjovanovic.org/2011/05/19/vladimir-pudar-demokratijo-laku-noc/> (1. август 2010. године).

²⁴¹ Одлуку Уставног суда ИУз 52/2008 од 21. априла 2010. године.

²⁴² М. Павловић, “Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије”, *Два века српске уставности*, Београд 1988, pp. (99 и шире)

Такође, прескочићемо и искуство изборних модела на нивоу Савезне републике Југославије, а од 2003. године Државне заједнице Србије и Црне Горе, с обзиром да су тадашњи изборни модели на нивоу (кон)федерације били детерминисани савезним државним карактером, па нису од неког посебног утицаја на проналажење изборног модела у сада једној унитарној држави.

Након повратка концепту либерално демократске уставности са вишепартијским изборним системом, у Србији је поново успостављен већински изборни систем, и то по двокружном моделу у једномандатним изборним јединицама. У својој премијерној изведби, овај изборни систем показао је значајне слабости, па је дошло до хиперпредстављености тада најаче Социјалистичке партије Србије која је са 46% укупних гласова, освојила 80% посланичких места.²⁴³ Зато је опозиција тражила промену изборног система, па се након тешких преговора власти и опозиције,²⁴⁴ прешло на пропорционални систем са прво пет (од 1992.), а од 2000. године са једном изборном јединицом. Цензус је од почетка износио 5%, да би недавно (2020. године) био смањен на 3%.

1.6.2. Правно-друштвене околности у симбиотичкој повезаности са изборним моделом у Србији

Већински изборни систем је замењен због приговора опозиције да се њиме заправо успоставља хиперзаступљеност најаче странке, као и да онемогућава представљеност мањинских политичких становишта.

У земљама транзиционе демократије, које сопствене институције нису органски развијале, већ их је ток историјских околности²⁴⁵ нанео на обале либерално демократске уставности, постоји отежана проходност ка политичким институцијама за опозиционе групације. Опозиционим странкама се спречава приступ ка грађанима кроз смањивање њихове видљивости. По правилу са концепта вршења власти се прелази на злоупотребу власти где се кроз окупацију државних ресурса ствара одређени самоодрживи систем где политичке странке пенетрирају у јавне институције и спроводе злоупотребу јавних ресурса које користе за постизање бољег резултата на изборима. Кроз злоупотребу партијског запошљавања намирује

²⁴³ М. Јовановић, *Изборни систем Србије, op. cit.*, pp. 11- 13.

²⁴⁴ *ibid.*, p. 14.

²⁴⁵ Наравно, исти ток их је после Другог светског рата одвукао и под скуте комунистичког Источног блока.

се "страначка армија", а кроз послове паропартијских компанија се исисавају средства из јавног сектора.²⁴⁶

Ову појаву јасно исказује Извештај Владиног Савета за борбу против корупције из 2011. године, који је разоткрио повезаност политичких странака са при-

²⁴⁶ Како се може видети из истраживања које смо коауторски обавили, власници тих компанија или саме компаније се касније јављају као донатори политичких странака. V. Vajovic, S. Manojlovi, "Corruption and political party financing: the case of Serbia", *Corruption, Economic Growth and Globalization*, London/New York, pp. 131-149

ватним предузећима (најчешће из области маркетинга) које склапају пословне аранжмане са јавним сектором како би извлачили јавна средства.²⁴⁷

Већински изборни систем у назначеним околностима доводи до додатног фаворизовања по правилу најмоћније владајуће странке и онемогућава сменљивост власти, чиме се подривају основни темељи либерално демократског поретка. Такође, на политичкој сцени у Србији, није постојала она концензусна решеност политичких питања и стабилност која би могла свести

²⁴⁷ Видети Извештај Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије број 07-00-6614/2011-01 од 19. септембар 2011. године:

„Из анализираних уговора јасно се може видети страначка распоређеност агенција, па тако, на пример, институцијама које воде страначки активисти Г17 плус, као што су ЈВП Србијаводе или Национална агенција за регионални развој, Републички завод за спорт, Републички завод за здравствено осигурање или Крагујевачка гимназија, услуге пружа агенција А медија. То не треба да чуди, јер ту агенцију предводи директор Томислав Дамњановић, својевремено председник Извршног одбора Г17 плус и креатор њених кампања. Дамњановић је иначе и брат супруге Млађана Динкића, Татјане. Највећи власнички удео у тој фирми има Асоцијација независних електронских медија АНЕМ (40 одсто), па Митко Јаковлески (10 одсто), а затим по пет одсто имају Веран Матић (главни уредник РТВ Б92), Сибина Голубовић, Томислав Дамњановић, Татјана Бошкић и др.

Активну сарадњу Министарство здравља је, док је на њеном челу био Томица Миловљевевић, имало и са агенцијом Цросс Цоммунициатионс, Светлане Благојевић, која је радила кампање ‘Србија против рака’. Како би промовисало борбу против рака, Министарство је 2009. године платило продукцију серије ‘Село гори баба се чешља’ (8,35 милиона динара) преко конзорцијума Цонтраст студиос и Медиа Хоусе. Агенција Благојевићеве је, такође, радила кампању „Кликни безбедно“, вредности од 2,5 милиона динара, за Министарство телекомуникација, на чијем је челу такође био кадар Г17 плус.

Агенције Мекен Ериксон групе и Стоа пружају услуге институцијама на чијем челу су кадрови ДС, као што су Телеком Србија, Министарство пољопривреде, Министарство трговине и услуга или Министарство спољних послова. Агенција Стоа већ више година ради за Скупштину града Београда, као и Скупштину града Новог Сада, коју традиционално води ДС.

Агенција ‘Профајлер тим’ Горана Веселиновића, у којој је према информацијама СРС-а запослен Александар Вучић, заменик председника СНС-а, радила је током 2009. године ПР услуге Министарству рударства и енергетике за месечни износ од 300 хиљада динара, а од како је СНС преузела власт у Земуну и Вождовцу, сваког месеца ова агенција од тих општина инкасира између 300 и 400 хиљада динара. Интересантно је да Профајлер тим нема других клијената међу државним институцијама, већ само тамо где СНС има власт.

Пре пада са власти, ДСС и Нова Србија су такође имале своје омиљене агенције и то се најбоље види на примеру агенције ‘*Arts and Crafts*’, Миљана Шћекића, која је радила више послова за Министарство за Косово током 2008. године, укупне вредности 7,87 милиона динара. Агенција је штампала стоне календаре, лепила плакате, постављала билборде и продуцирала ТВ програме, а све у оквиру кампање ‘Косово је Србија’. Креирали су билборде на којима су доминирале слике светских државника са њиховим изјавама о очувању земље и демократије. Агенција је те године остварила приход од преко 20 милиона динара, али зато следеће године тек 1,32 милиона, због чега се може закључити да је опстајала захваљујући пословима са политичком подршком, пре свега странака ДСС-НС. Шћекић је био саветник Маје Гојковић у време када је она била на функцији градоначелнице Новог Сада, а његова агенција је радила кампању Велимиру Илићу, председничком кандидату Нове Србије на изборима 2008. године. Кампања ‘Косово је Србија’ је за различите типове услуга обухватила још низ ангажованих агенција (Грифон медија, Масел група, Медиана адриа), али и два повезана предузећа за производњу документарних филмова о Косову - Ронин про и Санс Оил, која је данас у ликвидацији.“

партијски систем на дво или дво и по партијски модел који карактерише одређене западне земље традиционалне демократије. Бројност политичких питања захтева по правилу знатно шири партијски дијапазон, па већински систем на тај начин може бројне политичке групације и идеје маргинализовати или оставити ван парламента.

Политичке странке, које би у већинском систему биле миноризоване или остављене ван парламентарних клупа, у пропорционалном систему имају могућност за политичким каналисањем сопствених идеја. Императив ефикасности се тиме ставља у страну и могуће је да политички систем буде осуђен на велике коалиције супротних идеологија. Ефикасност и политичка релевантност се донекле штите изборним цензусом, који је у Републици Србији беспотребно смањен са 5% на 3%. Свакако би га *de lege ferenda* требало вратити на 5%, његово спуштање је било пре последица једног политичког тренутка када је власт због опозиционог бојкота избора смањењем цензуса, покушавала (и у одређеној мери успела) да намами на изборе одређене политичке групације, него неког озбиљнијег концептуалног промишљања.

Оно што свакако представља кључну слабост овог система јесте прејак утицај политичких странака које су заправо кључни изборни субјекат, па самим тим долази до слабљења везе између парламентарних кандидата и бирача. Систем сразмерног представништва са моделом где је цела Србија једна изборна јединица, раздваја посланике од бирача који се опредељују за партију која је врло често само институционална персонификација њеног лидера. Странке тиме постају и сувише јак фактор, који потиरे принцип да представничко тело треба да представља одраз народне воље, а не "акционорско друштво политичких странака". Отуда и основна замерка постојећем изборном моделу јесте заправо да народни посланици не одговарају бирачима, него странкама. И поред опште тенденције пораста улоге политичких странака у модерним демократским системима, може се свакако приметити да су деформације српског политичког система такве да превазилазе неопходне границе либералне демократије. И то не у политичком смислу, што субјективно може свакако бити последица и субјективних светоназора, већ у нормативноправном смислу. Два таква примера су постојање института бланко оставки, што ће бити предмет обраде у наредном поглављу и раније решење у коме су политичке странке након избора одређивале редослед кандидата на локалним изборима, што смо обрадили у претходном поглављу. Обе појаве су у директној (уставноправној) колизији са начелима либерално демократског поретка што су показале и одлуке Уставног суда Републике Србије.

У парламентарном систему Србије, нарочито пре 2014. године, постојао је и проблем политички уситњеног, фрагментираниог парламента који је често доводио до неприродних коалиција са отежаним могућностима стабилне владе. Иако овај приговор губи на значају, неспорно је реч о проблему иманентном пропорционалном систему. Заправо једино у два последња изборна циклуса имамо ситуацију да је једна странка, односно једна изборна листа

имала потребну већину да сама формира Владу.²⁴⁸ Управо зато је и истицан проблем коалиционог компоновања који суштински онемогућава водећој партији („већини унутар већине“) да спроведе системске друштвене промене, уз додатак да су владе са више партија исувише гломазан терет за јавне ресурсе којима је тешко нахранити тако велике партијске апетите које теже запошљавању сопствених чланова у јавном сектору, али и добијање места по управним одборима јавних предузећа).²⁴⁹

Но, нама се чини да већински систем не би превазишао наведене слабости. И у упоредној теорији се истицала критика о олаком инжењерингу партијске сцене изборним моделовањем. Тако је Грум истицао да је систем сразмерног представништва „пре резултат, него узрок страначког система“; Екштајн да изборни системи само одржавају „основне друштвене детерминанте“, док је Богданор сматрао да је неодрживо придавати им суштински узрочни фактор у развоју партијског система.²⁵⁰ Иако је ова оштра теза побијана од стране Сарторија,²⁵¹ без уласка у дубљу анализу ове теоријске расправе, несумњиво је да изборни системи као камере и пројектори, који, језиком Дивержеа, региструју слике које су сами створили, не могу бити успешни, ако занемаре реалност.²⁵²

Од домаћих аутора Јовановић, као једну од функција изборних система истиче да „на одређени начин решавају сукобе између кључних политичких актера у једном друштву“²⁵³. Премештањем друштвене разноликости из политичких институција социјалне разлике се уместо институционалног каналисања могу разлити у неинституционалне конфликте и сукобе. Отуда већински систем може дати своје плодове, само када заиста политичке разлике могу бити сведене и каналисане на две или три политичке опције.

Оспорили смо и други приговор који истиче да широк дијапазон политичких странака представља превелико бремене за јавни систем, због намирања више партија.²⁵⁴ Кључни проблем није у броју партија које окупирају јавни систем, већ у принципу да је партократија политички доминантан вид управљања државом и странком. Како смо то и у ранијим радовима истицали:

²⁴⁸ Уз оградом да су последње изборе и бојкотовале поједине странке опозиције, па да Владу фактички подржава 248 од 250 народних посланика.

²⁴⁹ Видети: М. Чекеревац, Како укинути феуде у Влади, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Kako-ukinuti-feude-u-vladi.lt.html>, читање 01.06.2015.

²⁵⁰ Преузето из: Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 45

²⁵¹ Ђ. Сартори, *op. cit.* p. 46

²⁵² *ibid.*

²⁵³ М. Јовановић, Изборни систем Србије, <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izborni-sistem-Srbije.doc>, читање 01. 06. 2015, p. 3.

²⁵⁴ Видети: М. Чекеревац, *op. cit.*

”Са више мањих политичких странака, самар није ништа тежи, већ се само оправдава његово постојање.”²⁵⁵ Мање партије, међутим и када су биле језичак на ваги, нису основни узрок ове аномалије. Иако је истинита тврдња да мање партије изнуђују већи део ”страначког колача” него што им сразмерно ”слеђује”, то парче колача никада није веће од оног које узимају водеће странке. Основни проблем није како се деле узурпирани јавни ресурси, него што страначка узурпација као концепт уопште постоји. На крају крајева, чињеница да од 2014. године постоји једна доминантна странка, као и да смо у претходним периодима имали интервале са доминацијом једне странке, а да се принцип партократије није смањио, нити се приступило неким друштвеним реформама потврђује наше становиште.

Главна слабост неспорно јесте концепт клијентелистичких странака, где страначка врхушка или сам лидер доносе одлуке о кандидатима, а истовремено се страначко чланство намирајује јавним запошљавањем, док се средства прикушљају кроз легално јавно финансирање, али и злоупотребом јавних ресурса.

Партије су од инструмената за учешће на изборима, постале и средство уских страначких кругова које су преузеле јавне институције. Као основни чинилац у изборним процесима истакнуте су странке које су преузеле сувереност од бирача и постале чак у једном периоду држаоци парламентарних мандата. Створен је систем у коме су политичке странке преузеле контролу значајних јавних ресурса, а поједици контролу над странкама. Тако је затворен политички простор за појаву нових људи ван контроле страначких елита и *de facto* ограничено пасивно бирачко право. Чињеница да кандидовање за представљање грађана подразумева да се прође кроз ”страначко сито” које се налази у рукама партијске врхушке отварају темељна питања угрожености либерално демократског поретка.

Можемо сумирати: да (пост)транзиционе заједнице са ширим конгломератом социјалних разлика захтевају адекватну заступљеност у представничким телима; да прејака улога политичких странака и нарушавање односа између грађана и парламентарних кандидата нарушава основне постулате либералне демократије ширим дијапазоном друштвених разлика подразумева њихово адекватно репрезентовање у представничким телима; да је нарушена непосредност између грађана и изабраних представника уметањем политичких странака показало је значајну деформацију основних либерално демократских постулата; као и да концентрација моћи од стране партијских елита унутар самих странака, али и државног поретка доводи до мањка легитимности и одговорности.

1.6.3. Предлог за реформу изборног модела

Већински систем приближава парламентарне представнике бирачима. Такође, он спроводи деконцентрацију моћи унутар самих странака. Но у

²⁵⁵ С. Манојловић, ”Изборна реформа у Србији - како и зашто?”, Реформа изборног система у Републици Србији, Сарајево, 2015.

српском случају, такав модел свакако не би изнивелисао основну бољку изазвану партократским системом. Без постојања унутарстраначке демократије, неспорно је да би утицај страначких центара моћи остао доминантан. Иако би партије морале да воде рачуна кога кандидују, па би лични квалитети у одређеним случајевима могли да однесу превагу над партијском етикетом, у многим ситуацијама би страначки бренд и лик лидера свакако остали угодан политички заклон. Однос између кандидата и странака, није условљен искучиво изборним моделом, већ и друштвеним положајем политичке странке, али и њеном унутрашњом структуром. Тако Сартори указује да су такви ефекти већинског система могући када је “страначки систем слаб, слабо структуриран и веома децентрализован”, наводећи као пример таквих модела САД и Бразил. Иако наведени системи јесу већински, бројне друге карактеристике чине истовремено кандидате у много чему независним од некакве страначке хијерархије. У САД неспорни узрочник тога су свакако и унутарстраначки избори, а затим никако не треба занемарити ни чињеницу да кандидати у овим системима сами прикушљају и финансијска средства за кампању. У другим упоредним партијским системима, како вели исти аутор “најчешће кандидати то постају услед своје чврсте унутарстраначке позиције и услед тога што су превладали у унутрашњим сукобима странке. А када је тако ваља говорити о кандидатурама које су условљене и зависе од странке. Укратко субјект који именује овде је странка”.²⁵⁶ Будући да политичке странке имају изразито јаку структуру и улогу, простим увођењем већинског система пренаглашена улога странке не би била тако лако сузбијена.

Друго, прихваћено је становиште у теорији да у изборним јединицама које су традиционална упоришта одређене партије, не мора се тако обазриво приступити избору потенцијалних кандидата, док тамо где постоји политичка неизвесност истицање кандидата подразумева једну политичку скрупулозност.²⁵⁷ Кроз мерења јавног мњења могуће је да би и домети већинског система били лимитирани.

Треће, већински систем би довео до закономерне доминације (дакле не периодично) одређене партије која се налази на власти. Имајући у виду да се насупротив власти по правилу налази раздробљена и често конфронтрана опозиција, по правилу би се теже спроводила смена власти чак и у случајевима када владајућа странка изгуби критичну подршку грађана.

Четврто, *de lege ferenda* увођење већинског система подразумевало би исцртавање граница изборних јединица, што отвара бојазност од *garrymandering* прекрајања према интересима владајуће странке.

Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 31,

²⁵⁶ *ibid.*

²⁵⁷ *ibid.*, p. 33

Комбиновани систем који је у Србији до недавно постојао на покрајинском нивоу АП Војвидине,²⁵⁸ где се једна половина парламентарца бирала по пропорционалном, а друга по већинском систему, такође је одстрањен из позитивног права. Овај систем покрива извесну сразмерну репрезентативност, али она није адекватна. Такође, он може да успостави и извесну ефикасност. У питању је међутим својесврсни логички “изборни кентаур” који има збуњујуће дејство на грађане. Изборни модели нису просте компјутерске матрице чијим комбиновањем се математички стапају њихови ефекти, већ оне имају и психолошки логично дејство са којим је потребно да се бирачи поистовете. Тако Сартори истиче: “Изборни системи морају имати једну једину логику кохерентну са њиховим циљевима. Пропорционални систем постулира ‘искрено гласање’ односно дозвољава бирачу да слободно изрази своју преференцију, док већински избори траже ‘стратешко гласање’, односно бираче који ће концентрисати гласове на вероватне победнике (и који тако бивају наведени да изразе ‘срачунате’ преференције...)”.²⁵⁹ Грађанин не може деловати као *homo duplex*. Дијаметрално супротни ефекти пропорционалног и већинског система се пре потиру међусобно и гурају своје слабости, него што сабирају своје афирмативне карактеристике. Њиме се, посебно желимо истаћи, не премошћава главна слабост постојећег изборног модела - страначка монополизација изборног процеса. Кандидати су и даље зависни од страначке елите која суштински доминира процесом кандидовања. Иако делује да грађани имају непосредност са већинским кандидатом, комбиновањем ова два система и истовременим гласањем просечан грађанин је збуњен и не долази до ефекта непосредности. “Присталице већинско-пропорционалних хибрида верују да спајају врлине два света, док је вероватно да добијају бастарда који сабира у себи њихове недостатке”.²⁶⁰

Имајући у виду изложено, сматрамо да Република Србија треба да остане у оквирима постојећег пропорционалног система, али да га треба изменити и узети нешто са менија мешовитих изборних система.

Систем сразмерног представништва у којем првопласирани добија бонус у виду значајних парламентарних места је тзв. *пропорционални систем са већинском премијом*.²⁶¹ Суштински овај принцип је прилично недемократски, односно у великој мери деформише вољу народа. Овај модел такође, не решава кључне слабости система сразмерног представништва, већ сабира слабости пропорционалног (мањак непосредности) и већинског (недемократска репрезентативност). Слично, Сартори указује: “Наравно, већинска премија подразумева пропорционално гласање. Али и тада се треба

²⁵⁸ Одлука о избору посланика у скупштину аутономне покрајине Војводине Сл. лист АПВ 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 и 23/10.

²⁵⁹ Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 97.

²⁶⁰ *ibid.*

²⁶¹ *ibid.*

запитати на који начин премија утиче на пропорционалност представништва".²⁶² Овај модел мотивише странке да теже укрупњавању, чиме се решава проблем који није кључан, док фундаменталну слабост - изразиту моћ партијских центара појачава.

Друга група, модела која се често кандидује као решење јесте модел са шетајућим цензусом у односу на број коалиционих партнера. Овај модел се често истиче као брана феудализацији егзекутивне власти и слабљењу уцењивачког потенцијала малих странака. Њиме се жели спречити олако удруживање, али и стварање цензус коалиција. Овај модел јесте усмерен на чишћење политичке сцене од минорних странака. Тиме се мање партије гурају ка великим странкама. Коалиције са више партија са слабијом подршком се усмеравају да опрезније улазе у овакву врсту савеза, док крупније политичке стране не морају да стрепе од овог модела. На дуге стазе, могуће је доћи до укрупњавања политичке сцене, али се тиме не решавају како смо истакли кључне слабости. Могуће је размишљати евентуално о његовом упаривању са другим моделом, али би се пре тога морало и приступити промени начина кандидовања листи које формалноправно не предлажу странке, као и одговорити да ли партија може као кандидата истаћи нестраначку личност или чланове других партија.

Имајући у виду прејак утицај странака и отуђење кандидата од бирача јасно је да би се спас могао тражити у неком од персонализованог пропорционалног модела.

Један од познатијих упоредноправних решења је немачки модел. У њему грађани на једном листићу бирају кандидате за половину скупштинских места путем једномандатних јединица, а на другом гласају за закључане изборне листе. Места се расподељују по типичном пропорционалном систему, дакле према гласовима са другог гласачког листића.

Два таква модела која смо изложили су немачки и модел који је својевремено био нацрт Министарства за државну управу и локалну самоуправу. Њима се јача утицај личности, а смањује моћ странака које се спречавају да кандидују "Калигулине коње". Истовремено систем остаје у основи расподеле мандата пропорционалан, што значи да је избегнута и опасност од будућег *jerryandering* - а.

Иако смо у својим ранијим радовима предност између ова два модела давали другоприказаном, који је иначе код нас већ фигурирао као нацрт закона,²⁶³ временом смо променили мишљење па би смо запрао немачки модел истакли као адекватан. Раније смо као предност другонаведеног модела истакли његову једноставност и пријемчивост просечном бирачу, али смо тако становиште променили, јер немачки модел, увођењем и већинског начина

²⁶² *ibid.*, p. 22.

²⁶³ С. Манојловић, (2015), *op. cit.*

гласања додатно афирмише непосредну везу између изабраних посланика и бирача.

На крају бисмо такође остали доследни раније истакнутом ставу о потреби за униформним изборним моделом на свим изборним нивоима (републичком, покрајинском и локалном), који се заснива на истој психолошкој логици, а и кључне слабости су исте на свим нивоима. Након измена покрајинског начина избора, постигнута је униформност, али посебно желимо истаћи да се *de lege ferenda* промена ваља спровести на свим нивоима.

У вези тражења изборних система би се могла применити духовита мудролија из чувеног стрипа Алан Форд: "Тко лети тај вреди, тко не лети тај не вреди." У том смислу изборни системи који дају одређене резултате на пољу политичке стабилности, ефикасности и демократије неспорно да су добри. Њихова применљивост међутим у много чему зависи и од ширег социјалног контекста. Оно што такође свакако треба имати на уму је да без реформе унутар самих политичких странака, простом изменом изборног система не треба се надати некој драстичној промени на пољу партијског система.

2. РАСПОЛАГАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА ПАРЛАМЕНТАРНИМ МАНДАТОМ

Израз „власништво“ над парламентарним мандатом је рогобатан, а само коришћење приватноправног, имовинског израза боде очи у јавном праву. Термин „располагање парламентарним мандатом“ је отуда знатно боље решење. „Располагање“ може подразумевати правно коришћење приватноправног власништва над одређеном ствари, али и употребу јавноправно екслузивног овлашћења које је својствено само јавноправним субјектима. Суштинско питање које се поставља јесте да ли располагање посланичким мандатом представља типично јавноправно овлашћење? А одмах затим је аутоматски потребно поставити и друго фундаментално питање, да ли се тиме поткопавају темељи либералне демократије и није ли то још један случај окупације јавног поретка од стране политичких странака. Како бисмо одговорили на ова питања, потребно је пре тога дефинисати слободан мандат, испитати његову повезаност са либерално демократским поретком, указати на конверзију императивног мандата у модерним политичким системима и дати кратак историјат овог института у обновљеном вишестраначком парламентаризму Србије. У овом делу се кроз анализу правне природе мандата обрађују питања слободног и везаног мандата; располагање мандатом као јавноправно овлашћење; располагање мандатом као повреда либерално демократског поретка; узроци за партијско власништво над мандатом; правна природа мандата; правна природа бланко оставки; као и *de constitutione lata/ferenda* карактера мандата у обновљеном вишестраначју у Републици Србији.

2.1. Слободни и везани мандат

Императивни мандат порекло вуче из првих, рудиментираних скупштина које су настале као последица сукоба племства и монарха око пореза ("*no taxation without representation*"). У сталешким парламентима заступници сталежа су били само гласноговорници и преносиоци ставова свога сталежа.²⁶⁴ Крах императивног мандата и нову еру парламентаризма, означила је Француска револуција, која је и почела укидањем сталешког парламента и конституисањем парламента као представништва целокупног народа.²⁶⁵ Императивни мандат се у свом класичном значењу измешта из парламентаризма, али наставља да егзистира у другим политичким институцијама и у неким савезним парламентима федералних држава,²⁶⁶ где представници поступају по налозима тела од којих су добили мандат.

Слободан мандат је заснован на принципу да изабрани посланик представља целокупан народ. Одређено заступање налазимо у неким већинским системима у којима парламентарци представљају само грађане изборних јединица одакле су изабрани, а не бираче целе државе. Нпр. у Великој Британији,²⁶⁷ као и Србији за време важења Устава од 1990.²⁶⁸ И тада међутим парламентарци јесу представници свих бирача (изборне јединице), а не искључиво сопствених гласача.

Кључне карактеристике слободног мандата су непостојање налога приликом одлучивања, непостојање института опозива,²⁶⁹ могућност самосталних парламентарних наступа - мимо ставова своје парламентарне групе и *ex post*, политичко санкционисање на изборима. Правна теорија и пракса, од којих посебно можемо истаћи и јуриспруденцију Европског суда за људска права у Стразбуру су на јасном становишту да је и било каква бланко форма оставки у супротности са принципом слободног мандата.²⁷⁰

²⁶⁴ Шире у: Р. Марковић, (2005) *op. cit.*, pp. 333-358.

²⁶⁵ Војислав Грол, *Еволуција изборног права у Француској*, Београд, 1938, pp. 130-133 и шире.

²⁶⁶ Тако у Немачкој. Упореди: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, *Report on the imperative mandate and similar practices*, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp) (1. август 2011. године), *op. cit.*

²⁶⁷ М. Van der Hulst, *The parliamentary mandate (A global comparative study)*, 2000, p. 9.

²⁶⁸ Члан 76 Устава Србије из 1990 године такође је садржао је одредбу према којој народни посланици представљају грађане изборне јединице у којој су изабрани.

²⁶⁹ Као изузетак се наводи Венецуела, према чијем Уставу, посланици могу бити опозвани од стране бирача. Видети: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, *op. cit.*

²⁷⁰ Видети: Б. Ненадић, *op. cit.*, p. 17, О. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, p. 620, Д. Стојановић, *Правни положај посланика*, 1999, p. 297, М. Јовановић, (2005) *op. cit.*, p. 72 и пресуда Европског суда за људска права *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године.

Правна природа посланичког мандата сматрана је решеном и била је померена на рубове актуелности и оствљена историји јавног права и политичких институција. Императивни мандат је позитивноправно постојао само у комунистичким земљама Источног блока.²⁷¹ Тек након пада Берлинског зида и увођења, односно повратка либералног конституционализма у транзиционе земље, ово питање је постало изнова актуелно.

Појавила се нова врста императивног партијског мандата, које Марковић назива "императивни мандат у политичком смислу".²⁷² Тема овог одељка дисертације је стављање мандата на располагање странци, па ћемо уколико не нагласимо другачије, под императивним мандатом подразумевати ову његову врсту. У развоју парламентаризма дошло је до све већег утицаја политичких странака, који у неким, претежно слабијим демократијама у повоју постају претенденти на мандат парламентарца. У односу на први облик императивног мандата, који је имао значајан демократски потенцијал у околностима да заступник представља становишта групације која га је и изабрала, нови страначки облик овог института карактерише уметање партија између самих грађана и њихових представника. Разлика коју желимо да подвучемо је да између императивног мандата где могућност опозива имају они који су изабрали своје заступнике и императивног мандата који је у рукама странака које су учествовале у процесу кандидовања изабраних парламентарца.²⁷³

2.2. Располагање посланичким мандатом од стране политичке странке као јавноправно овлашћење

У одређеним упоредним системима постоје политичке странке које саме могу располагати мандатима. У претходној глави 1.6. дела III смо анализирали модел у коме политичке странке односно предлагачи листи након избора одређују коме ће са листе припасти мандат. Такође, у једном од наредних одељака ћемо разматрати утицај политичких странака на законодавни процес, па и на коришћење парламентарног права посланика, али у овом делу нас интересује институт директног располагања политичке странке или политичког субјекта попут парламентарне групе, када долази до разрешавања односно одузимања мандата народним посланицима. У појединим земљама са пропорционалним системом је дошло до појаве „бланко оставки“.

²⁷¹ Упореди: М. Van der Hulst, *op. cit.*, стр. 10, 18-19 и шире и В. Петров, *Парламентарно право*, 2010, стр. 74-75. Видети и: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the imperative mandate and similar practices*, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp) (1. август 2011. године).

²⁷² Упореди: Р. Марковић, "Устав Републике Србије из 2006 – критички преглед", *Анали правног факултета у Београду* 2/2006, р. 17.

²⁷³ Ову разлику истиче и Венецијанска комисија у своме Извештају, у коме прави разлику између института опозива (*recol*) (који постоји у САД-у претежно на локалном нивоу) и губљењу мандата у случају промене страначког дреса. Упореди: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, *op. cit.* Од домаћих аутора: Р. Марковић (2006), *op. cit.*, р. 16-17 и В. Петров, (2010), *op. cit.*, р. 75.

Политичке странке пре самог стављања на изборну листу траже од будућих кандидата да потпишу недатирану бланко оставку, коју након тога партије, односно њена врхушка може по сопственом нахођењу активирати и одстранити неподобног посланика. Наравно у контексту ове дисертације намећу се два основна питања у овом одељку. Прво, да ли је реч о располагању које се може сматрати типично јавноправним овлашћењем. Друго, да ли је реч о овлашћењу које је у складу, односно у супротности са принципима модерног парламентаризма и грађанске суверености, као фундаменталних вредности либерално демократске уставности.

У уводном делу где смо се бавили појмовним одређивањем јасно смо указали да приликом избора долази управо до претакања приватноправне воље у јавноправну вољу. Није спорно да народни посланици имају једно ексклузивно, можда и најбитније овлашћење у предлагању и одлучивању шта ће постати општа, јавна воља. Такође, располагање тим овлашћењем у регуларним условима израз је њихове воље, као одраз слободе њихове личности. И то право располагања је одраз њиховог јавноправног субјективитета, јер садржи извесну ексклузивност и ауторитативно овлашћење које су стекли моментом избора. Судство, такође у одређеним моментима може одлучити коме ће припасти мандат, нпр. у случају изборног спора. То је такође, једно јавноправно овлашћење решавања спорних ситуација. Међутим, ту судство не располаже мандатом, јер оно нема слободу да по неком свом нахођењу одлучи коме ће мандат припасти, већ је дужно да примени право на основу тачних чињеница и материјалног права, без обзира на политичке преференције судија. Суд ту заиста јесте само „уста закона“. У ситуацијама када политичка странка располаже мандатом она то чини не на основу одређеног правног критеријума или принципа правичности, већ на основу свог политичког нахођења, односно онога што страначка врхушка сматра политички опортуни. И као што је право располагања изборним процесом постало јавноправно овлашћење посланика, исто толико је оно и јавноправно овлашћење политичких странака у системима које познају институте располагања мандатом од стране политичке странке. Шта-више, код коришћења слободне воље ми заправо имамо једно (приватно) право, у смислу да га свако лице поседује – право на слободан избор професије и слободу личности, које у одређеном контексту постаје јавноправно (ексклузивно) право располагања јавноправним овлашћењем, које по природи ствари може вршити онај који га је и стекао. Код располагања од стране политичке странке ми имамо право располагања нечим што је народна воља мимо воље оних на које се односи. У односу на саму одлуку политичке странке зависи ко ће располагати једним од највиших јавноправних овлашћења. У том смислу неспорно је да располагање посланичким мандатом од стране политичке странке јесте очигледан и директан показатељ јавноправног овлашћења у системима који познају овај институт.

2.3. Располагање посланичким мандатом од стране политичке странке као повреда основних принципа либералне демократије

Доминантно становиште у правној теорији²⁷⁴ је да је парламентарни мандат по свом карактеру слободан и заснива се на улози парламента у либералној демократији, па тако Петров истиче да је реч о институту "који није својствен демократији, већ чистој партократији."²⁷⁵ Торес указује да средства у одсуству страначке дисциплине могу бити искључиво "ванправне, политичке природе", јер правну везу између грађана и парламентарца не стварају партије, већ акт избора.²⁷⁶

Теоријска начела упоришта за ово становиште могу се наћи не само у апстрактним теоријским начелима либералне демократије, већ и у међународним уговорима којим се регулишу основна права и слободе.²⁷⁷ Такође, Уставни суд Републике Србије истиче да је пасивно изборно право увек субјективно, појединачно и индивидуално јавно право.²⁷⁸ Наведена становишта имају апсолутну нетолеранцију на било какво правно узурпирање парламентарног мандата и сублимира га Стојановић указујући да "уколико веза између посланика и политичке партије добије правни карактер, онда је у суштинском смислу разорена идеја репрезентације и избора уопште."²⁷⁹ Слободни мандат отуда јесте један од неповредивих принципа либералне демократије, како Станић истиче: „То је оно 'правно језгро' слободног посланичког мандата које се не сме повредити и које увек

²⁷⁴ Б. Ненадић, (2008) *op. cit.*, p 17, О. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, p. 620, Д. Стојановић, *op. cit.*, p. 297, М. Јовановић, (2005) *op. cit.*, p. 72 и пресуда Европског суда за људска права *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године.

²⁷⁵ "То није својствено модерној демократији, већ чистој партократији". В. Петров, "Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43 и 47. Закона о локалним изборима - прилог расправи о природи мандата народног представника", *Зборник радова: Правни систем и друштвена криза*, Косовска Митровица, свеска 2, 2011, p. 90.

²⁷⁶ А. Torres del Moral, „Réquiem por el mandato representativo“, *Revista de Derecho Político*, 81/2011, p. 33

²⁷⁷ Тако је одредбама члана 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима ("Службени лист СФРЈ", број 7/1971) утврђено да сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења: а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника; б) да бира и да буде биран на повременим, истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача. Одредбом члана 3. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, измењену у складу с Протоколом број 11 ("Службени лист СЦГ - Међународни уговори", број 9/2003) предвиђено је да се високе стране уговорнице обавезују да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.

²⁷⁸ Видети одлуку Уставног суда IУ 197/02 од 27. маја 2003. године.

²⁷⁹ Д. Стојановић, *op. cit.*, p. 295.

мора да остане 'непробојно,' уколико желимо да говоримо о слободном мандату."²⁸⁰

Уставни суд Литваније²⁸¹ и Уставни суд Србије²⁸² су кроз интерпретацију уставних одредби, јасно истакли начело слободног мандата као темељ либерално демократског поретка. Венецијанска комисија указује да је императивни мандат неспојив са принципима западне демократије,²⁸³ а као изузеци у Европи су својевремено навођене Србија и Украјина. У своме Мишљењу Венецијанска комисија о Уставу Србије од 2006. године, указује да постоји намера уставотворца "да се посланик веже за странку по свим питањима и увек", што нарушава слободу посланика на изражавање сопственог мишљења, чиме се "концентрише претерана власт у рукама партијског вођства".²⁸⁴ Европски суд за људска права је у бројним одлукама заузео став о слободном карактеру мандата у либералној демократији којом се крши Европска конвенција.²⁸⁵ У предмету *Gaulieder v. Slovakia*, у коме се анализирано коришћење бланко оставке, након напуштања парламентарне групе од стране апликанта, Суд је заузео став да је посланику ускраћено право на парламентарни мандат који је добио на изборима, чиме је дошло до повреде права зајемченог чланом 3. Протокол 1 Европске конвенције о заштити људских и мањинских права и основних слобода.

Правно уметање политичке странке као посредника између грађана и њихових народних представника, који преузима јавноправне ингеренције нарушава се темељ концепта либерално демократске уставности. Није спорно да партије јесу *de facto* посредници, које у тој посредничкој улози не могу постати и самодовољни репрезенти грађана, који од грађана боље знају шта је у њиховом интересу. Тиме се свакако и врши концентрација моћи у рукама уског круга страначке врхушке, што је нарочито изржено у ситуацијама у системима са неразвијеном страначком демократијом. У тим ситуацијама, где не постоји никакава унутардемократска контрола и корекција унутар саме странке, долази до озбиљне узурпације суверености од стране центра

²⁸⁰ М. Станић, (2018) *op. cit.*, p. 127.

²⁸¹ *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the imperative(...), op. cit.*

²⁸² Видети одлуку Уставног суда IY 197/02 од 27. маја 2003. године.

²⁸³ Члан 53. Устава Андоре, члан 66. Устава Јерменија, члан 74. Устава Хрватска, члан 27. Устава Француске, члан 38. став 1. Устава Немачке, члан 67. Устава Италије, члан 69. Устава Румуније и члан 67. став 2. Устава Шпанија. Упореди: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the imperative(...), op. cit.*

²⁸⁴ *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on (...), op. cit.*

²⁸⁵ Видети нпр. пресуде у случајевима *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године, *Ganchev v. Bulgaria App. no. 57855/00* од 12. априла 2007. године и *Sadak and others v. Turkey (No. 1) App. nos. 2990/96, 29901/96, 29902/96 и 29903/96* од 17. јула 2001. године.

моћи оличеног у страначкој олигархији, а врло често и страначког лидера, што је потпуно разарање концепта либералне демократије. Чак и унутарстраначка демократија, само донекле ублажава овај проблем, јер просто задире у питање које се тиче нивоа свих грађана и политичког представништва. Неспорно је да "власништво" над мандатом од стране политичке странке спада у јавноправно овлашћење које је у директној и апсолутној супротности са постулатима либералне демократије.

2.4. Разлози за страначким власништвом над мандатом

Свакако је да постоје бројни заступници страначког власништва над мандатом који полазе од друштвених околности, које су одређене са три основне тачке у обновљеном вишепартијском систему Србије. Прво је неразвијена политичка култура, крхке институције и недовољно изграђено јавно мњење. Указује се да према постојећем изборном моделу и уз склоност ка "култу личности", грађани своје гласове "дају" партијским лидерима ("партија то сам ја!") и самој странци.²⁸⁶ Указује се да би "увођење потпуно слободног посланичког мандата било буквално (прет)последњи корак у потпуном урушавању самог смисла демократског избора и каквог-таквог народног представништа," да "посланици представљају партијске врхове и лидере, а ови, опет, представљају неки, мада често деформисан, израз воље грађана," а да "с друге стране, посланици ослобођени бланко оставки, а при том невезани императивним ('делегатским') мандатом сопствене базе, не би представљали баш никога."²⁸⁷ Институт бланко оставки се у пракси правда (зло)употребом слободног мандата који је коришћен како би се прелетањем одржала или формирала танка непринципијелна парламентарна већина, чиме се у ствари крши воља грађана изражена на изборима. Осим понеких изузетака,²⁸⁸ одступања од страначког става и прелетања нису била плод вредносних, принципијелних размимоилежања, већ се радило врло често о трговини утицајем.²⁸⁹

²⁸⁶ "Не гласају грађани за одређену листу због онога који се на њој нашао на 5, 15. или 115. месту, него због - пре свега - поверења у страначког лидера, његову харизму, убедљивост, изглед и политику коју он оличава." Ђорђе Вукадиновић, Звезде прелазног рока, <http://www.nspm.rs/kolumne-djordja-vukadinovica/zvezde-prelaznog-roka.html> (1. август 2011. године).

²⁸⁷ Ђ. Вукадиновић, *op. cit.* Такође видети и излагања представника Народне скупштине Б. П. и представника Секретаријата за законодавство Д. Р. на јавној расправи у предмету Уставног суда IY 197/2002 одржане 26. фебруара 2003. године.

²⁸⁸ Као такав се наводи случај Ксеније Миливојевић и Горана Пауновића. Више у: Драгољуб Жарковић, *Бланко Стразбур*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/182815/Blanko-Strazbur> (1. август 2011. године).

²⁸⁹ У Италији, процене за период од 1996 до 2001 указују на то да је 10% посланика променила странку. У руској Думи 31% између 1993 и 1995, у чешком парламенту 40% у периоду од 1992 до 1996, а у украјинском од 1998 до 2006 око 60% од чега су неки посланици променили своје парламентарне групе чак 10 пута. Упореди: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the imperative(...), op. cit*

У тим системима саме странке нису много тога урадиле на конституи-сању мекших облика утицаја на формирање страначке лојалности. Упоредноправно свакако постоје модели утицаја, али су они последица дуготрајног развијања у стабилним демократијама попут немачког, британског, француског, аустријског парламентаризма,²⁹⁰ којима упоредноправна парламентарна пракса обилује. Као примери правног утицаја на парламентарце који би нарушили страначку дисциплину, а која не задиру у карактер мандата се истиче забрана учествовања у раду парламентарних одбора, губитак права на финансирање из јавних извора),²⁹¹ а занимљив је и пример центлменског договора и конституишања парламентарне праксе међу партијама о непреузимању туђих посланика за шта се као пример наводи Шпанија.²⁹²

2.5. Правна природа мандата и изборни систем

У погледу парламентарног мандата се поставља питање да ли врста изборног система утиче на карактер мандата? И поред тога што се истицало да изборни системи немају утицај на карактер мандата,²⁹³ неспорно је да тип изборног система свакако утиче на - истичемо не ограничење - већ саму *практичну могућност* ограничавања мандата. Несумњиво је, као што смо истакли, да у већинском изборном систему свакако однос посланика и бирача јесте непосреднији, а постоји и теоријска могућност самосталног изласка појединаца. У систему сразмерног представништва, партије јесу носиоци изборног процеса кроз формирање изборних листи и повезаност парламентарца и бирача је слабија.²⁹⁴ Теоријски гледано о карактеру мандата је могуће расправљати у систему сразмерног представништва, док у већинском систему "враћање мандата партији", није питање оправданости и целисходности, него је правно неоствариво. Чак и када политичке странке истичу кандидате, то је увек један кандидат, па самим тим ако би се он одстранио из парламента, мандат не може припасти изборној листи која просто не постоји. Могао би теоријски припасти кандидату који је другопласиран и припада супротној странци (*sic!*), мада је и то не нарочито

²⁹⁰ Видети више о примерима: Глава 4.1. дела III дисертације.

²⁹¹ И. Пејић, "Уставни принципи слободног посланичког мандата", *op.cit.*, p. 497, Ђ. Сартори, *op.cit.*, p. 297 и М. Јовановић, (2007) *op. cit.*, p. 249.

²⁹² Тако је у Шпанији потписан споразум о несарадњи странака са "одбеглим посланицима". Упореди: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the imperative(...), op. cit.*

²⁹³ Видети: М. Пајваничић, *op. cit.*, p. 128 и Д. Стојановић, *op. cit.*, p. 295.

²⁹⁴ Управо је то био разлог тврдњи да у пропорционалним системима питање мандата представља унутар партијско питање. Видети излагање представника Народне скупштине Б. П. и представника Секретаријата за законодавство Д. Р. на јавној расправи у предмету Уставног суда IY 197/2002 одржане 26. фебруара 2003. године.

логично, или би евентуално мога одовести до нових избора за упражњено посланичко место у тој изборној јединици

2.6. Правна природа бланко оставке

Поменуто "власништво" над мандатом, спада у резон грађанског права, који је како се истиче неприменљив на уставни институт парламентарног мандата.²⁹⁵ Ни странка, ни посланик који се бланко "одриче" свог мандата немају јавноправно овлашћење у овом конкретном случају (ни изворно, ни поверено), па стога нема ни говора о јавноправном карактеру уговора.²⁹⁶

Питање правне природе је додатно продубљено анализом испуњености законских и општих услова за пуноважност бланко оставки са аспекта облигационог уговора (способност уговарања, кауза, предмет уговора и сагласност воља).²⁹⁷ Истиче се да је једино способност уговарања код оба субјекта неспорна, док изражена воља у тренутку уговарања не одговара стању свести подносиоца оставке. Посланик бланко оставку не подноси "слободно", што би указивало да је реч о једностраном уговору, већ као услов да би био кандидован, односно "делегиран" у парламент. На папиру се подноси оставка, али њено коришћење остаје сада на слободној вољи друге стране.²⁹⁸ Подносилац оставке није поднео оставку, већ је дао могућност противној страни да му одузме мандат чиме се врши "замрзавање на четири године права на слободу мишљења и изражавања", због чега се овај уговор оцењује као фиктиван и симулован.²⁹⁹ Зато се као предмет уговора наводи "изборна воља грађана, тј. мандат за представљање те воље", због чега их Антић карактерише као "уговоре којима се штети јавној служби" и врши узурпација јавног овлашћења, која се своди на "вршење туђег посла без овлашћења и израженог интереса, односно воље бирача."³⁰⁰ Кауза као четврти елемент пуноважности уговора, је разлог, основ обавезивања и код двостранообавезних уговора се састоји у противпрестацији друге стране. Антић истиче да се код бланко оставки кандидат за одборнике обавезује управо да би добио мандат, док се подносилац изборне листе обавезује да му мандат неће одузети уколико друга страна подреди своју вољу партијској директиви, чиме је опстанак уговора везан искључиво за

²⁹⁵ Излагање Владана Петрова на јавној расправи у предмету Иуз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

²⁹⁶ Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету Иуз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Излагање Чедомира Бацковића на јавној расправи у предмету Иуз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

²⁹⁹ Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету Иуз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

³⁰⁰ Слично: М. Јовановић, (2005), *op. cit.*, p. 72.

вољу једне стране, што га доводи у колизију са јавним поретком и добрим обичајима.³⁰¹ Приказана аргументација је правно логички прилично поткована. Она је у извесном сегменту инспирисана ауторовим противљењем самом концепту бланко оставки, али чак иако је неприхватимо у чистом облику, указује на институт који се с великим потешкоћама може укалупити у постојеће правне, па и логичке обрасце.³⁰² Урођена грешка овог института је да се њиме наводно слободно подноси оставка на мандат, који у тренутку подношења није ни "у рукама" подносиоца оставке; и уз то се изјављује оставка, иако она не производи дејство одмах, чак најчешће никад.

2.7. Посланички мандат у обновљеном вишестранању у Србији

2.7.1. Историјат проблема

Уставом Србије од 1990. није експлицитно одређен карактер мандата. Имајући у виду да су први избори спроведени по тадашњем већинском систему, питање правне природе мандата се није ни могло поставити. Преласком на пропорционални изборни систем, законодавним изменама 1992. године, уставни принципи су, како вели Ненадић, "добили нову интерпретацију".³⁰³ Тада важећом одредбом члана 102. Закона о избору народних посланика,³⁰⁴ напуштање политичке странке је представљало, поред осталог, *eo ipso* основ за губљење мандата. Изменама закона од 1997. године, искључење из странке наводи се као основ губљења мандата. Политичке странке тиме су постале суштински држаоци мандата.

Парламентарну праксу су карактерисали чести преласци у супротне политичке таборе, а по правилу владајућој већини омогућили да по сопственој мери кроји парламентарну већину, мимо воље грађана.³⁰⁵ Питање карактера мандата у политичкој, али и правној пракси, кулминира 2002. године. Председништво Демократске опозиције Србије (ДОС) одузима мандате Демократској странци Србије (ДСС) након њеног иступања из тада јединственог парламентарног клуба.

³⁰¹ Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

³⁰² На трагу овог становишта је и Одлука Уставног суда ИУз 52/2008 од 21. априла 2010. године.

³⁰³ Б. Ненадић, (2008) *op. cit.*, р. 7.

³⁰⁴ "Службени гласник РС", број 79/92.

³⁰⁵ Иако је губитак мандата био *ex lege*, "парламентарна већина била је 'веома агилна' и неуобичајено брза да престанак мандата констатује када је то било у њеном интересу и обрнуто – није јој се журило и одуговлачила је с констатацијом о престанку мандата када је 'то ишло у прилог опозиционих странака'". Б. Ненадић, (2008) *op. cit.*, р. 9.

Савезни Уставни суд СРЈ тада одлучујући по уставној жалби народних посланика којима су одузети мандати пресуђује³⁰⁶ у корист подносилаца уставне жалбе³⁰⁷. Уставни суд Републике Србије 2003. године,³⁰⁸ такође утврђује, тумачећи тадашњи устав, да је мандат слободан и да припада народном посланику. Политичке странке, међутим, уз оштру и непримерену критику ове одлуке и јавне позиве да се не поштује одлука уставног судства, уведо "бланко оставке" којим у пракси заобилазе од стране конституционално надлежног ауторитета званично протумачене одредбе Устава³⁰⁹. Политичке странке тиме поново преузимају власништво над мандатом, а сам институт бланко оставки се у пракси парламентаризма неједнако и арбитрарно примењује, сходно тренутним политичким потребама владајуће већине. Уставом од 2006. године, бланко оставке се инаугуриши на највиши правно-нормативни пиједестал. Наведено уставно решење критиковано је од стране науке, али и међународних институција.³¹⁰ Ово питање добија посебан политички значај сукобом у Српској радикалној странци, након чега је Уставни суд, разматрајући Закон о локалним изборима, огласио неуставним одредбе о бланко оставкама.³¹¹ Изменама Закона о избору народних посланика, којим се прописује да посланик лично подноси оверену оставку председнику Народне скупштине у року од три дана од овере, одредбе о бланко оставци из Устава постају мртво слово.³¹²

2.7.2. *De constitutione lata* и *de constitutione ferenda* - анализа члана 102. став. 2. Устава Републике Србије

³⁰⁶ Видети: Одлуку Уж - 25/02, ("Службени гласник РС", број 45/02).

³⁰⁷ Невезано од карактера посланичких мандата и не желећи да улазимо дубље у анализу случају, могућност одузимања мандата одлуком коалиције би смо оценили као тек правно дискутабилну. Коалиције странака представљају неку врсту, да се метафорично изразимо, "конфедералног облика" удруживања, где се самим договором о расподели мандата истиче изборна понуда. Могућност да се договором више коалиционих партнера једна посланичка групација истисне, односно потисне из парламентарног живота сматрамо тек грубим кршењем изборне воље грађана. Слично: Милан Јовановић, *op. cit.*, стр. 70 и Драган Стојановић, *op. cit.*, стр. 298-299. Супротно мишљење заступао је представник Народне скупштине Б. П. на јавној расправи у предмету Уставног суда IУ 197/2002 одржане 26. фебруара 2003. године.

³⁰⁸ Одлуком IУ 197/02 од 27. маја 2003. године ("Службени гласник РС", број 57/2003).

³⁰⁹ Упореди: М. Јовановић, (2007) *op. cit.*, р. 245- 246.

³¹⁰ *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia*, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf) (1. август 2011. године).

³¹¹ Видети: Одлуку IУз 52/2008 од 21. априла 2010. године ("Службени гласник РС", број 34/10).

³¹² Члан 13. Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика.

Уставни суд Републике Србије је из уставних гаранција пасивног бирачког права, начела грађанске суверености која се, поред осталог, остварује преко својих слободно изабраних представника, представљања свих грађана итд., заузео став о слободном мандату³¹³ Када је други пут оцењивао уставност која се тичала карактера мандата (по Уставу од 2006) уставни суд је на неки начин ишао мимо уставних одредби.³¹⁴ Устав од 2006. године у одредби члана 102. став 2. Устава помиње додуше мандат само на републичком нивоу. Отуда се поставило питање да ли разлике између парламентарних мандата на локалном, републичком, па и покрајинском нивоу,³¹⁵ у својој суштини омогућавају различито регулисање ових института.

И на републичком и локалном нивоу, ради се о заступницима грађана који су изабрани по истом изборном систему. Отуда, нема никаквог суштинског разлога који би за последицу имао различиту природу мандата на локалном и републичком нивоу.³¹⁶ Из перспективе важеће одредбе члана 102. став 2. Устава и одлуке Уставног суда, та разлика неспорно правно постоји. Међутим, ако би се пратило слово Устава, с једне стране, и одлука Уставног суда, дошло би се у апсурдну ситуацију да како је то примећено "политичка странка може више, али не може мање,"³¹⁷ што је мимо правне логике.

Иако се Уставни суд у својој одлуци ИУз 52/2008 од 21. априла 2010. године бавио карактером мандата на локалном нивоу, разматрања се *mutatis mutandis* могу лако пресликати и на природу мандата у Народној скупштини. Наведеном одлуком се истичу неки од основних принципа либерално демократске уставности, па се указује да је слободан мандат народних представника један од основних принципа и вредности на којима се темељи савремена демократска и правна држава; да с обзиром на непостојање правне везаности у смислу опозива, између бирача и одборника, таква веза се утолико пре не може законом установити између одборника и подносиоца листе; да се институтом таквог уговора уводи прикривени императивни мандат, чиме се мења Уставом опредељена природа представничког мандата; да мандат као јавноправни однос бирача и одборника не може бити предмет уговора приватног права; да такав уговор не одговара стварној вољи подносиоца; да се тиме од стране политичких странака преузима улога бирачког тела; да се тиме угрожава слобода мисли и изражавања.

³¹³ Одлука Уставног суда ИУ 197/02 од 27. маја 2003. године ("Службени гласник РС", број 57/2003).

³¹⁴ ИУз 52/2008 од 21. априла 2010. године.

³¹⁵ С обзиром на опште познати тренутни положај АП Косова и Метохије, анализираћемо само начин избора за Скупштину АП Војводине.

³¹⁶ Супротно становиште видети у: Владан Петров, (2011) *op. cit.*, p. 86.

³¹⁷ Излагање Јована Ђирића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

Одредба члана 102. става 2. гласи: "Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика." Језичким стилем уставописац речи "слободан" додељује узвишено свечани призив као да се заправо уставном одредбом проширује, а не у ствари ограничава слобода парламентарног мандата. Не само да је реч о одредби која је како вели Марковић "мало лицемерна,"³¹⁸ већ заправо врви од цинизма. Метафорично гледано, то би било као када би се у пропису којим се укида ропство и штити слобода личности, прописало да је сваки грађанин слободан, и то толико слободан да се своје слободе може одрећи тако што ће је уступити на располагање робовласницима!

У суштини у овој ситуацији имамо колизију, с једне стране, правних начела из којих се тумачењем добија принцип слободног мандата,, а с друге стране једну експлицитну правну норму о партијском мандату путем бланко оставке. Присталице слободног мандата су упориште покушали да нађу у формулацији "под условима одређеним законом". У питању је неисправно и правно натегнуто тумачење, јер како истиче Ђорђевић "неопозивост одриче сваку могућност премишљања."³¹⁹ Сходно правилима тумачења, јасно је да предност има специјално и експлицитно правило. Та норма међутим у супротности је са основним постулатима целокупног концепта модерног парламентаризма и либералне демократије. У питању је "нормативни тројански коњ" који је заправо уставни налог који не само да утврђује постојање бланко оставки, већ установљава извесну обавезу законодавцу да позитивноправно спроведе овај институт у правни поредак. Игнорисање ове обавезе од законписца, формалноправно јесте противуставно. У суштини произлази да се законодавац налази пред "тамно вилајетском" дилемом, јер ће свакако Устав бити прекршен. Истине ради, неспорно је да је неспровођење уставног налога, мања повреда Устава од рушења основне концепције либерално демократске уставности на којој почива читав уставни поредак.

У пракси се изменама Закона о избору народних посланика увело решење супротно уставном налогу на републичком нивоу, док су на локалном нивоу бланко оставке нормативно одстрањене одлуком Уставног суда. Вегетирање *проблематичне* одредбе члана 102. став 2. Устава којом ће се свести на "фикус-норму" било је становиште присталица слободног мандата.³²⁰ Након става Венецијанске комисије и критика из Европе, није постојала ни у једном моменту политичка воља ни за позитивноправном, нити практичном реанимацијом ове одредбе, па је већ деценију ова тема склоњена са листе актуених политичких, али и уставних питања. Теоретски

³¹⁸ Р. Марковић, (2006) *op. cit.* p. 16.

³¹⁹ С. Ђорђевић, *Уставно решење посланичког мандата*, <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/l2djordjevic.htm> (1. август 2011. године), p. 3.

³²⁰ Б. Ненадић, (2008) *op.cit.*, p. 19, И. Пејић, Концепт народног представништва и контраверзе о парламентарном мандату у Српском уставу, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_pejic1.htm (1. август 2010. године).

гледано занимљиво је поставити питање шта би се десило озакоњивањем бланко оставки на републичком нивоу које би своје извориште и упориште имале у одредби члана 102. став 2. Устава.

Прва могућа интерпретација је да се предност да експлицитној одредби Устава и то како на републичком, тако и на покрајинском и локалном нивоу кроз примену принципа "ко може више, може и мање".

Друго могуће тумачење је ужа верзија првог, где би се наведени принцип спровео само на републичком нивоу, јер је уставотворац установио да је "народни посланик", а не и одборник, "слободан да неопозиво мандат повери странци."³²¹ С обзиром да је у питању изузетак применило би се правило да изузетке требало уско тумачити.³²²

Трећа опција, која би своје упориште заснивала на системском тумачењу заправо би предност дала системским и фундаменталним одредбама. И то је заправо ситуација коју имамо данас. Чак и у случају да законодавац спроведе уставни налог, уставно судство би могло огласити такво решење неуставним дајући предност системском тумачењу. Наравно, не би се могла утврдити директна неуставност одредбе Устава, али би неуставношћу законодавног решења, Уставни суд предност дао начелима Устава.³²³

Овде свакако можемо истаћи жал што уставописац није пажљивије сортирао одредбе "двоспратног Устава", тако што би измена одредбе члана 102. став 2. била предвиђена по лакшој процедури за промену Устава.³²⁴ У том случају би, имајући у виду разлику у формалном начину промене уставних норми, било правнологично заузети становиште и о различитој правној снази норми. Формалноправно, таква хијерархија уставних норми не постоји. Суштински гледајући, ако је формални поступак промене одређених норми "јачи" односно квалификованији и тежи, онда је и њихова садржина правно јача. Уосталом, "форма у праву и постоји да би се заштитила суштина".

Будућим уставним изменама, конституционални статус бланко оставки треба и формално одстранити из правног поретка. Аномалије партијског система које су довеле до настанка овог правног франкештајна, неспорно је потребно лечити како нормативним изменама, тако и развојем парламентарне културе.

³²¹ Тако: Владан Петров, (2011) *op. cit.*, p. 85.

³²² То је било становиште и представника Народне скупштине В. Р. на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године.

³²³ Владан Петров, *Одлука Уставног суда(...)*, *op. cit.*, pp. 88-89.

³²⁴ Чланом 203. став 7. Устава предвиђено је да се промене Устав врше по отежаном поступку (спровођењем референдума) ако се промена односи на између осталог уређење власти, где спада и предметна одредба члана 102. став 2. Устава.

3. ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Финансирање политичких странака спада у једно од битних питања које потенцијално може садржати значајне индикаторе јавноправних овлашћења и субјективитета. Два су битна аспекта овог одељка: извори финансирања и контрола финансирања политичких странака. Код извора финансирања постоји неколико значајних аспеката и правно релевантних питања од значаја за основна питања и хитезе ове дисертације. Прво, *у бројним системима постоји финансирање из јавних извора који су самим тим јасна индикација да политичке странке новац добијају како би вршиле одређену јавну улогу, а самим тим се намеће и питање није ли у питању коришћење одређених јавних овлашћења. Друго, такође, постоје бројна решења која ограничавају или чак искључују финансирања из приватних извора политичких странака, па се самим тим намеће питање да политичке странке нису проста удружења приватно правног субјективитета чим постоји извесна системска изолација од уплива приватних интереса. Треће, у системима у којима контролну улогу преузимају специфична независна тела која по правилу контролишу и државне, јавне субјекте, намеће се питање не указује ли се тиме јавноправни субјективитет политичких странака.*

3.1. Извори финансирања

Постоје две основне врсте финансијских токова нападања политичких странака: приватни и јавни. Трећа могућност доминантна у упоредном праву је комбинација ова два система. Битна основна премиса је да је *циљ легислативе о финансирању политичких субјеката утемељивање антикоруптивних механизма, али и да – што је често занемарено – конституише функционалан и стабилан политички систем.*

Јавни извори представљају изворе који се добијају из јавних средстава, али могу бити и друга врста услуга која се из јавног сектора ставља на располагање политичким странкама. Као пример се може узети коришћење просторија у власништву локалних власти или медијски простор у средствима јавног информисања који се не наплаћује. У питању су сви видови новчаних, али и неновчаних давања и услуга у јавном власништву. У публицистици се ово разврставање јавних извора финансирања врши кроз поделу на индиректне и директне изворе.³²⁵

Приватни извори су сви облици новчаних и неновчаних давања и услуга који долазе од приватног сектора (правних или физичких лица). Упоредноправно се наводе следећи приватни извори: донације; чланарине; финансирање из сопствене имовине; финансирање од промотивних делатности;

³²⁵ D. R. Piccio, "Northern, Western and Southern Europe", *Funding of Political Parties and Election Campaigns – A Handbook on Political Finance*, Stockholm 2014, p. 220-223. I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns*, 2003, p. 33.

страначко опорезивање; наследство; легат; задуживање код банака и других финансијских организација.

Приходи кроз промотивне активности омогућавају политичким субјектима могућност сакупљања значајних новчаних износа кроз продају ствари са страначким симболима (бецеви, мајице, оловке, шоље за кафу итд.).³²⁶

Чланарина је износ који чланови странке на редовном, најчешће месечном нивоу, плаћају за функционисање странке.

Прилог је, такође, најчешће новчани износ, али може бити и добро или услуга пружена без накнаде или под условима који одступају од тржишних, а које физичко или правно лице добровољно даје политичкој странци.

Партијски порез је износ који лица која се налазе на јавним (политичким) функцијама редовно издвајају од својих примања, а које су по правилу процентуално изражени, и које се дају странци за редовно функционисање. Оне су сличне чланаринама и негде партијски порез јесте установљен као чланарина за чланове на јавним (политичким) функцијама. Супротно од донација које су добровољне, партијски порез се најчешће успоставља као обавеза уведена интерним страначким одлукама. Правило је да лица која се налазе на плаћеним политичким положајима, захваљујући партијској машинерији, на неки начин се одужују странци и омогућавају њено финансијско функционисање. Међутим, у неким странкама се партијски порез успоставља и за чланове странке који се не налазе на политичким функцијама, већ и у редовном административном апарату или јавним предузећима.

Приликом *pro et contra* разматрања приватних видова финансирања, на уму се првенствено имају донације. Обично се поставља питање да ли за узврат донатори, нарочито представници крупног капитала, добијају нешто као противуслугу чиме заправо остварују утицај на будуће доносиоце јавних политичких одлука, а што је заправо куповина утицаја. И други типови приватног финансирања могу имати потенцијално прикривену корупцију. Страначки порез за политичке функционере, пре свега представнике у парламентарним телима није споран, али опорезивање лица која се налазе на стручним позицијама у јавној служби (управи и јавним предузећима) заправо указују како је партократија добила недозвољене обресе и у супротности је са темељним начелима либералне демократије.

На крају свакако треба споменути и институт пореског ослобађања, односно олакшице за износе који се донирају политичким странкама.³²⁷ Ову врсту давања ћемо оставити по страни, јер није од нарочитог утицаја на главна, па ни споредна питања ове дисертације, а и наш закон га не познаје.

³²⁶ У САД често производи са ликом одређених председничких кандидата достижу тражњу производа које брендирају имена најпопуларнијих музичких и спортских звезда, а често се као такав пример узима председничка кандидатура Барака Обаме.

³²⁷ К.-Н. Nassmacher, „The Established Anglophone Democracies”, *Funding of Political Parties and Election Campaigns – A Handbook on Political Finance*, Stockholm 2014, p. 270.

3.1.1. Предности и мане приватних извора финансирања

Основне карактеристике приватних извора које се истичу у литератури су: прво, спуштање партије међу грађане; друго, отварање политичке сцене за нове идеје, политичке опције и људе; треће, непредвидивост и нестабилност; четврто, могући коруптивни утицај на будуће доносиоце одлука.

Кључна предност *приватног финансирања је утемељење странака у партијске базе и њено чвршће повезивање и однос зависности у односу на грађане који јесу носиоци суверености у либерално демократском поретку*. На тај начин се ствара појава страначких олигархија и бирократизација партија. Дугорочно странке остају у контакту са обичним грађанством, чиме се партије, али и целокупни политички процес демократизују и легитимизују.³²⁸ Будући да је финансирање потребно и за редован рад, поред изборне кампање, странке се спречавају да функционишу као отуђене бирократизоване машинерије које уместо да каналишу вољу грађана, заправо је узурпирају. Истовремено се предупредује отуђење грађана и њихова „идиотизација“³²⁹ кроз апстинирање из политичких процеса.

Странке имају значајну транзициону улогу формулисања скупа приватних воља у једну јавну вољу. Управо зато што групишу и формулишу мноштво приватних воља оне и јесу отворене за подршку из приватних извора. Врховни суд САД управо зато финансирања из приватних извора темељи на слободи говора. Право да се новац донира заправо је манифестација права да се нечији глас и мишљење чује кроз уста одређене политичке опције.³³⁰

Отварање страначког система за утицај нових идеја, људи и политичких опција такође спада у позитивне особине приватних извора. Најпре на уму треба имати да упоредно гледано постићи константа стабилних политичких система са етаблираним партијским опцијама што смо већ истицали у глави 1.4. дела III дисертације. У таквим системима утицај нових страначких опција није тако лако остварив, а у случајевима не постојања унутарстраначке демократије, постоји опасност од узурпације политичке сцене и целокупног изборног процеса. У случају постојања само јавних извора финансирања, који се расподељују према изборном резултату, омогућава се заправо само функционирање постојећих странака, а по правилу се окива политичка сцена и фаворизује најјача странка. Приватним изворима се омогућава да грађани свој став или критику постојећег система искажу кроз финансирање нових или постојећих опозиционих опција, чиме се надомешћује финансијска предност најјачих странака, нарочито оних владајућих. Такође, везивањем партија за

³²⁸ I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns*, 2003, p. 20.

³²⁹ У Старој Грчкој термин „идиот“ се користио за грађане који се нису бавили политиком.

³³⁰ К.-Н. Nassmacher, *op. cit.*, p. 4.

приватне донације саме странке морају да буду отворене за нове идеје и људе чиме се спречава узурпација либерално демократског поретка, али и коригује потенцијално срастање са јавним сектором и отуђење од грађана.

Непредвидивост и несталност приватног извора финансирања је узрокована неизвесношћу и променљивом ћуди грађана. Као што грађани мењају своје изборне преференције, исто тако могућа је и њихова жеља да финансијски подрже одређене опције. Ова карактеристика, међутим није негативна, неспорно је да је политичка неизвесност карактеристика либералних демократија. Партије нису неки самодовољни, независни ентитети политичког система, који су сами себи сврха, већ напротив представљају институте који треба да преточе – али наравно и формирају – вољу грађана у институције и државну политику. У либералној демократији не постоји унапред дата најбоља политичка опција, у супротном испали бисмо из оквира либерално демократског конституционализма. Отуда свака политичка странка треба да распламсава ватру подршке на чијој топлоти се задобија легитимност, али и својеврсно погонско гориво у виду финансирања из приватних извора.

У одређеним системима постоји слабост овог вида финансирања и огледа се у системима у којима не постоји независност приватног сектора и које немају у пуној мери развијену слободу тржишта. Иако је ове системе тешко и квалификовати као либерално демократске, њихова кључна слабост јесте непостојање одвојености привредног (начелно приватног) система, који је по природи ствари финансијски најјачи потенцијални носилац приватног извора финансирања, са јавним и самим тим је и целокупни страначки систем инкорпориран у јавни систем. У литератури се као пример наводи Белорусија.³³¹

Коруптивни утицај приватног извора финансирања се заснива се на тези да се донацијом заправо купује утицај. Као што "у економији нема бесплатног ручка, у политици нема бесплатних донација". Ова слабост се међутим претпрећује ограничењем донација, као и утицајем јавности након што се претходно обезбеди транспарентност њиховог финансирања. Такође, фокусирањем на више мањих новчаних прилога и редовним чланаринама, могуће је обезбедити независност.

Такође, битно је истаћи да легализовањем дозвољених јавних донација странке се не приморавају на тајно финансирање које је увек по правилу извор корупције.

3.1.2. Предности и мане јавних извора

Основне карактеристике јавних извора су: прво, стабилност; друго, отварање простора за уплив нових људи, идеја и политичких опција, снага; треће, антикоруптивни механизми.

³³¹ „Eastern, Central and South-eastern Europe and Central Asia“, Funding of Political Parties and Election Campaigns – A Handbook on Political Finance, Stockholm 2014, p. 183.

Стабилност партијске сцене се омогућава стварањем стабилне финансијске основе за партијски рад, чиме се омогућава функционисање странака. По правилу средства из јавних извора се распоређују сходно последњим постојећим изборним резултатима. У супротном случају, истиче се да би то представљало нерезонско трошење средстава пореских обвезника.³³² Тиме се свакако на неки начин, за разлику од приватних извора финансирања странке одајују од бирача и сопствене базе,³³³ што смо већ истакли у претходном одељку.

Отварање простора за улив нових идеја, људи и политичких групација је карактеристика у супротности са претходно наведеном. Правни институти међутим могу имати дијаметрално супротна, па чак и парадоксална дејства, а у великој мери зависе од начина своје употребе. Финансирање из јавних извора постиже супротне ефекте у системима где су јавни извори искључиви вид финансирања у односу на системе где постоји комбиновано са приватним изворима финансирања. У комбинованим системима може долазити до међусобно корективног дејства. Нарочито у истакнутим системима где постоји повезаност приватног сектора са јавним, а истовремено не постоји култура приватних прилога, новије политичке опције могу доћи до финансијског даха кроз средства из јавних извора. Подразумева се да се новим опцијама у току изборне кампање обезбеде одређена основна средства.

Јавно финансирање има несумњиво значајне антикоруптивне карактеристике тако што обезбеђивањем основних средстава, чини партије независним од крупног капитала,³³⁴ али и од других видова коруптивног утицаја попут финансирања из иностранства или злоупотребе јавних ресурса. Као негативан пример се у литератури наводи Србија деведесетих година,³³⁵ где Михајловић указује да су владајуће партије биле финансиране злоупотребом јавних ресурса, а опозиција тајним донацијама из иностранства.³³⁶ Легалним јавним финансирањем се предупређују наведени негативни коруптивни видови злоупотреба. У теорији се указује да је основна улога овог вида финансирања обезбеђивање основних средстава свим релевантним странкама, као и развијање плурализма и могућности суштинског избора,³³⁷ што и јесу базичне вредности либерално демократског поретка.

³³² M. Ohman, "Getting the Political Finance System Right", *Funding of Political Parties and Election Campaigns – A Handbook on Political Finance*, Stockholm 2014, p. 24. I. van Biezen, *op. cit.* p. 34.

³³³ I. van Biezen, (2003) *op. cit.*, p. 34.

³³⁴ I. van Biezen, *ibid.*, p. 35

³³⁵ *ibid.*, p. 183.

³³⁶ С. Михајловић, „Јавно о тајном. Од чега живе политичке странке“, Финансирање политичких странака – између норме и праксе, Београд, 2008, p. 52.

³³⁷ M. Ohman, „Getting the Political Finance System Right“, *Funding of Political Parties and Election Campaigns – a Handbook on Political Finance* (eds. E. Falguera, S. Jones, M. Ohman), Stockholm, 2014, p. 22.

3.1.3. Комбиновање приватних и јавних извора финансирања

Комбиновањем јавног и приватног извора, политичке странке се ослањају на како се то сликовито каже “обе ноге”. Истовремено се покушава задовољити начело функционалности, које подразумева ефикасну политичку странку, али и успоставити антикоруптивна партијска сцена. Упаривањем ових института се покушавају надоместити њихове слабости, а истаћи њихове врлине.

Тако се комбиновањем ова два извора финансирања заиста може обезбедити да странке имају извесна средства за основни рад, како се често колоквијално вели, “хладни погон”, али да истовремено имају потребу да кроз приватно финансирање остану повезане са базом и обичним светом. Истовремено могуће је произвести ефекте који обезбеђују стабилну политичку сцену, али која неће постати мочвара устајалих политичких идеја и људи, већ ће имати механизме за доток нових и одлив превазиђених опција. Такође јавним финансирањем се може обезбедити стабилност и финансијска независност где се политичке странке неће за сваку приватну донацију хватати попут дављеника за сламку, не питајући шта је цена таквог “данајског дара”.

Посебно ваља напоменути да њиховим упаривањем долази до могућности коришћења додатних механизма за имплементацију постојећих решења, па тако у случају постојања јавног извора финансирања, могуће је конституитисати институт губљење права на јавно финансирање у случају кршења одређених норми о финансирању политичких субјеката, поред осталих и оног везаног за финансирање из приватних извора.³³⁸

Комбиновање јавног и приватног извора је у упоредном праву доминантно. Међутим тешко је говорити о њиховој равноправности. Према извештају ГРЕСО-а за период од 2007. до 2011. године у В. Британији, партије су се финансирале из јавних извора нешто мало изнад 20%, у Немачкој око 35%, Аустрији око 50%, Француској 60%, у Италији и Белгији овај удео је прелазео 80%, да би у Шпанији достигао скоро 90%.³³⁹

3.1.4. Финансирање политичких странака и јавноправна овлашћења и субјективитет политичких странака

3.1.4.1. Финансирање политичких странака из јавних извора као назнака јавноправних овлашћења и субјективитета

³³⁸ Управо смо у оквиру Радне групе за измене Закона о финансирању политичких активности предложили једно такво решење, као механизам за приморавање политичких странака да се одрекну удела или акција у привредним друштвима (што важећи закон забрањује).

³³⁹ Преузето из: D. R. Piccio, *op. cit.*, p. 33.

У вези са финансирањем политичких странака намеће се као логично питање како су партије везане за јавно финансирање, ако немају јавну функцију. Ту деијему можемо продубити и питањем откуд јавно финансирање ако немају јавноправни субјективитет и овлашћења. Посебно треба приметити да је у конкретном случају финансирање циљано усмерено у принципу за редован рад политичких субјеката и изборну кампању. Дакле, реч је о наменски одређеним средствима. Несумњиво је да се јавна финансијска средства одређују за нешто што можемо назвати јавном функцијом, функцијом која је усмерена ка нечем што се сматра задовољењем јавног интереса. Самим тим није спорно рећи да се наведеним финансирањем задовољава јавни интерес у смислу смањења корупције или успостављања стабилног политичког система. Није спорно рећи да политичке странке имају значајну улогу усмерену на јавни интерес. Дакле партиципација политичких странака усмерена је на одржавање вишепартијског система као једног од камена међаша либералне демократије. Међутим, то и даље не значи да политичке странке имају јавноправни субјективитет и овлашћења у смислу извесне ексклузивности и правно јаче воље.

Цела ствар се може поредити са одређеним другим јавним давањима која иду из јавних извора и која донекле исто имају јавноинтересни аспект и функцију, али можемо јасно рећи да нема ни назнаке јавноправних овлашћења или субјективитета. Тако нпр. из јавног буџета се дају одређена средства за санацију од поплава приватне имовине, уз претпоставку да државни или органи локалне самоуправе немају никакву врсту одговорности, нити обавезе за накнадом штете, већ улажу у обнављање разрушених кућа, некретнина, земљишта, као дискрециони чин. Тиме се несумњиво пре свега задовољава приватни интерес. Неспорно може се изнети теза да конкретно финансирање има и елементе јавног интереса, јавне институције су закључиле да је штета била широких размера, није била предвиђена, нити очекивана, и у јавном интересу је да се по принципима солидарности помогне делу становишта које је угрожено. Такође се приликом садржине наведене одлуке могу заправо желећи задовољити политички интереси и препознати елементи политичке одлуке која може бити заснована на популистичким светоназорима, жељи да се додвори бирачима. Овде имамо јавно финансирање које одлази субјектима који немају ни тунку јавноправног овлашћења нити субјективитета.

Такође, у одређеним системима постоји финансирање разних удружења, савеза, спортских клубова, а постоје и државе обично оне моћније које финансирају и рад удружења, невладиних организација у другим земљама. У наведеним случајевима се такође издвајају значајна средства која поменуто удружења циљано, наменски користе. Тиме се доста разводњава теза о ексклузивности и наменском коришћењу јавних средстава.

Међутим постоји ипак једна, нама се чини квалитативна разлика која раздваја системска решења финансирања из јавних извора у односу на споменуте примере. Прво у наведеним случајевима постоји пре свега изванредан *ad hoc* приступ решавања одређених питања. Код јавног финансирања имамо једно опште, апстрактно и принципијелно решење, најчешће законско које је

предвиђено на неодређени период, до нове законске, системске измене. То донекле може бити јасан сигнал да су политичке странке у системима које баштине јавно финансирање инкорпорирани део јавног поретка, а не просто ствар тренутне политичке или јавноинтересне (економске, образовне, здравствене, безбедоносне) процене. Друга битна ствар је да јавна средства, у првонаведеном случају (накнада штете од поплава) односно ефекти њиховог коришћења иду ван јавног система. Иако се њихово трошење може сматрати јавним интересом крајњи бенефицијари су приватна лица и уколико се слика визуелизује чини се *summa summarum* да неспорно долази у крајњој линији и до задовољења приватних интереса. У другонаведеном случају (финансирање удружења, невладиних организација итд.) одређени ентитети се финансирају и они су такође ван система, али њихово деловање јесте усмерено ка јавном систему у виду неког корективног фактора који делује ван тог система и јесте нека врста спољног фактора.

Јавно финансирање је усмерено политичким странкама, али су ефекти тог финансирања усмерени на функционисање и чак конституисање јавног поретка. Овде до изражаја долази транзитна улога политичких странака – претакања приватних воља у јавну вољу. Будући да имамо две врсте коришћењасредстава за редован рад и изборну кампања. Јасно је да је финансирање усмерено или на функционисање политичких странака или конституисање једног значајног (политичког) јавног поретка. Ефекти јавног финансирања усмерени су ка јавном поретку и кроз коришћење тих средстава, наведени субјекти пенетрирају у јавни поредак.

И поред изложених назнака, тешко је извести директан закључак да финансирање политичких странака из јавних извора *eo ipso* подразумева јавноправни субјективитет и овлашћења политичких странака. Разматрања су више социолошко(правна), па и политиколошко правна и заснивају се на интуитивној дескрипцији и разумевању политичког система и његових институција, него на једном нормативистичком приступу који на бази јасно успостављених стандарда и критеријума даје *explicite* закључак о правној природи - јавној, односно приватноправној. Но, иако самим тим не можемо дати једнаку тежину социолошкој методи, не можемо ни занемарити јасне индиције које коришћењем овог метода добијамо. Стога, свакако можемо закључити да *финансирање политичких странака из јавних извора представља значајан индикатор јавноправног субјективитета и овлашћења политичких странака.*

Ово питање свакако ваља посматрати у корелацији са другим аспектима који представљају потенцијална жаришта јавноправног субјективизма, а можемо поставити и питање нису ли јавноправна улога, али евентуално и јавноправни субјективитет и овлашћења оправдање за финансирање политичких странака из јавних извора.

3.1.4.2. Ограничење финансирања политичких странака из приватноправних извора као назнака јавноправног овлашћења и субјективитета

Постоје бројне врсте ограничења финансирања из приватноправних извора у упоредним системима. Уобичајено је *искључивање само неких одређених врста стицања из приватних извора*, па тако у различитим системима постоји искључивање партијског пореза, у неким забрана обављања привредне делатности, затим чак и забрана стицања од продаје промотивног материјала, забрана стицања од сопствене имовине и сл. Такође, постоји *ограничавање донатора у погледу суме коју можемо донирати једној политичкој странци (систем ограничења у односу на примаоца донације – политичку странку)*, као и *ограничење у погледу суме коју једно лице може донирати свим политичким субјектима (систем ограничења у односу на даваоца донација)*. Четврто, постоје процентуална ограничења у вези са стицањем из одређених врста приватних извора, па се тако одређује да стицање од сопствене имовине не може прелазити на пример одређени удео прихода из приватних извора.

Наведена ограничења представљају још јачу индицију јавноправног субјективитета. Не само да постоји потпора (у неким случајевима) из јавних извора, већ имамо онемогућавање стицања из приватноправних извора. У питању је једна појава коју у контексту опште тезе желимо посебно истаћи. *Политичке странке нису одређена приватноправна удружења која повремено попримају обресе јавноправног субјективитета, које бисмо могли посматрати као извесна правна „застрањивања“ нарочито када су ти обриси проблематични са аспекта јавног либералнодемократског поретка, већ је јасно да оне немају пун приватноправни субјективитет у системима са наведеним ограничењима.*

Рестрикција финансирања од стране приватних лица успоставља се често код лица са јавноправним статусом или функцијама. Примера ради функционери имају забрану ангажовања или рада за приватноправне субјекте док су у јавноправном статусу. Тиме се жели заштити њихова лојалност јавним интересима којима служе. Одређена пословна лојалност доиста постоји и код приватноправних субјеката, али је она већ на прву лопту другачијег карактера. Па у том смислу не можете радити за две исте конкурентске компаније или бавити се одређеним врстама посла. У наведеним случајевима реч је евидентно о заштити приватноправних интереса, где имамо случај уговорања између две једнаке (приватноправне) воља, док код јавноправних случајева постоји законска заштита јавног поретка и интереса од коруптивних елемената.

У суштини човек који постане јавни функционер део своје (правне) личности истовремено ограничава управо због јавноправног статуса функције коју обавља. Реч је о извесној *intuitum personem*, како би то цивилисти рекли, јавноправном овлашћењу које је несракидиво везано за личност која се у одређеном моменту налази на јавној функцији. Министар одређеног ресора је конкретна особа која својом личношћу носи одређени јавноправни статус до момента док се налази на јавној функцији, и управо зато се долази до извесних правних ограничења на приватноправној страни те личности, па тако та особа или чак њој блиске не могу обављати неке уобичајене приватноправне послове. Нпр. министар полиције или одбране се не може бавити трговином оружјем, јер долази до сукоба интереса.

Ту паралелу тако кристално јасно можемо повући и са политичким странкама. Разлози забрана и ограничења када су политичке странке у питању су суштински идентични као и разлози који се тичу ограничења везаних за јавне функционере. Суштина тих ограничења је идентична у оба случаја. Сликвито приказано ако се правни субјективитет посматра попут простирке, онда простирање по јавноправном простору подразумева откривање и остајање ван домета приватноправног субјективизма. Иако се та два света потпуно не искључују, није могуће у пуној мери остварити пун субјективитет.

Тако се и могу правити разликовања класичних јавноправних субјеката нпр. уставног суда, владе, министарства чије одлуке садрже јасно изражено правно ауторитативну вољу. Такође, комплетна улога, функција и рад ових тела је доминатно и основно јавноправна. Иако није спорно да и ова тела повремено наступају као приватноправна страна у одређеним ситуацијама. Добар пример је закључивање одређених послова попут куповине одређених добара. Но, и та куповина често поприма одређена ограничења, па тако рецимо само приликом куповине мањих ствари државни органи могу наступати као приватноправна страна, док у другим случајевима они трпе знатна ограничења управо као последицу јавноправног субјективитета, па одређена добра набављају под посебним условима – јавном набавком. На другом крају се налазе одређени субјекти са класичним приватноправним елементима (обични људи, компаније, удружења грађана итд.). У средини можемо приметити читав дијапазон хибридних субјеката са мешовитим елементима и добар пример су тзв. јавноприватна партнерства, субјекти на које се преносе јавна овлашћења попут рецимо нотара.

Може се рећи да је код политичких странака уочљива њихова статусна јавноправност која је донекеле забушперена, јер се утицај странке посредно остварује на њене изабране представнике, али и у другим аспектима који су предмет овог рада. *Несумњиво је међутим да приватноправна ограничења постоје због јавноправног субјективитета политичких странака. Оно што међутим морамо истаћи јесте да методолошки гледано до овог закључка долазимо посредно, односно од позади, од последице ка узроку. Ми заправо из последице и разлога који одређују ту последицу објашњавамо карактер и суштину узрока.*

Међутим, у односу на закључак, до кога смо дошли такође наведеним методолошким путем од последице ка узроку, да постојање јавног финансирања има назнаке, кривичари би рекли основане сумње, јесте узроковано јавноправним статусом политичких странака, закључак јавноправног субјективитета који изводимо из приватноправних ограничавања с друге стране има знатно јачи степен индикације. Ако овом питању приступимо из системске перспективе, истакли бисмо да је приватноправно ограничавање или несумњиви показатељ јавноправног субјективитета или се ради о ограничавању које одудара од слободе удруживања или права на имовину приватноправног тела.

Критику "приватноправног ограничавања" политичких странака би било прилично тешко бранити имајући у виду списак земаља који познају неку врсту ограничења. Такође, системи који комбинују финансирање из јавних и приватних извора имају извесну компензаторску логику да се јавним

средствима заправо политичким странкама надокнађују, како би економисти рекли, "опортунитетни трошкови" настали ограничавањем финансирања из приватних извора.

Будући да овде имамо пример ограничавања права на имовину, једног од најбитнијих права у либерално демократским системима, неспорно је да је свако ограничавање оправдано само у случају постојања легитимног циља и заштите неке претежније вредности. Имајући у виду претходно наведену логику целог концепта финансирања политичких странака, јасно је да ограничавање приватног финансирања постоји заправо како би се заштитила суштина политичких странака. Лимитирање политичких странака произлази из суштинске улоге политичких странака, али и целокупног политичког система у либералној демократији.

Можемо као неспорну тезу истаћи да је улога политичких система избор политике која се легитимизује изборном већином у условима слободних и поштених избора. Зато је ради одговора на постављено проблемско питање потребно испитати да ли сва побројана ограничавања имовине имају оправдање у заштити концепта политичког система као скелета који одржава либерално демократску уставност.

Прво, пођимо од појединачних ограничења која подразумевају *искључивања одређених врста стицања из приватних извора*, попут забране партијског пореза, забрана обављања привредне делатности, забрана стицања од продаје промотивног материјала и забрана стицања од сопствене имовине. Свака подврста из ове групе ограничења тражи специфичну анализу и објашњење.

Партијски порез јесте процентуално издвајање од зараде које се донира за рад политичке странке. Овде је међутим потребно направити једну принципијелну разлику, па тако можемо разликовати издвајања јавних политичких функционера – народних посланика или одборника у локалним парламентима, али и лица која су неспорно политичка, попут министара и председника. Други, би био порез који издвајају стручна лица било да су на јавним функцијама попут директора јавних предузећа, руководиоца одређених организационих јединица или редовног службеника који су такође чланови странке. И теоретски гледано трећа врста партијског пореза би представљала износе који се плаћају кроз проценат завршетка неког лукративног посла нпр. набавка или куповина нечије имовине од стране јавне установе.

Будући да трећа врста има јасне коруптивне елементе и заправо је претпоставка да је одређено лице ушло у посао због политичких веза, ова врста има јасне елементе корупције и кривичног дела, па не може бити правно дозвољен облик партијског пореза, па је у том смислу пре самог разматрања можемо одбацити и дисквалификовати, без потребних дубљих разматрања.

Овде бисмо свакако истакли наш раније изнет став да партијски порез треба у потпуности забранити.³⁴⁰ Тај став уопштено постављен сада смо склони да модификујемо. Наиме, ако продубљено посматрамо између две наведене врсте постоји једна принципијелна разлика, а то је да се лица која се налазе на политичким позицијама, професионални политичари и њих заиста политика кроз партијску институцију јесте довела на одређену политичку јавну функцију. Друга врста партијског пореза се односи на стручне делове државног апарата за који је чланство у политичким странкама ирелевантно, односно тако би требало да буде. Наравно није тајна да у земљама са слабијом економијом и слабијом демократијом партократија јесте једна од бољки која доминира политичким системом, а истовремено је у потпуној супротности са темељима либерално демократске уставности. И управо се у томе огледа оправданост оваквог ограничења. Постојање партијског пореза за редован, неполитички службенички апарат заправо представља партократску окупацију државе и крши темељна начела о слободним изборима, дискриминацији на основу политичког уверења, злоупотреби јавних ресурса и уопште основни концепт демократског плурализма. У супротном признавање, прихватање или само игнорисање партијског пореза јесте легитимизација страначког запошљавања који служи за одржавање постојећих странака на власти, чиме политичке актере доводи у неједнак положај. Такође, нарушава независност јавне управе која је заснована на принципима законитости и стручности, јер се запошљавање врши према политичкој припадности, а не стручном критеријуму, што поред злоупотребе јавних ресурса, отвара простор да рад државне управе буде заснован на партијским, уско политичким принципима уместо стручности и законитости. Истовремено се и спроводи дискриминација на основу политичког уверења. Тиме се поткопавају темељне вредности концепта либерално демократске уставности, што јасно указује да ограничавање овакве врсте партијског пореза има легитиман циљ.

Међутим, у погледу јавних функционера који се налазе на политичким функцијама, није спорно да су на одређене функције они дошли преко политичких странака, на основу политичког рада и да вршењем јавне функције они спроводе политику за коју су, поред осталог, преко институције политичких странака добиле већинску подршку, па тиме заправо спроводе већинску вољу народа. То спровођење сопствене политике, наравно није безобално и неограничено, па тако свако деловање јавних функционера јесте ограничено правним поретком. Делови тог правног поретка су суштински непроменљиви из перспективе концепта либералне демократије, па се тако темељне вредности попут поделе власти, владавине права, слободних и поштених избора, партијског плурализма, основних људских права, не могу мењати. Одређени делови тог поретка, законодавна и уставна решења се у оквирима либералне демократије могу мењати, избором одређених модалитета, али се пре саме промене не могу кршити политичком вољом. Наравно, формално гледано одређена земља може и формално правно одустати од одређених темеља, па

³⁴⁰ С. Манојловић, "Закон о финансирању политичких активности", *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Београду*, Перспектива имплементације европских стандарда у правни систем Србије, 2011, pp. 274-292.

и комплетно од концепта либералне демократије, али онда свакако ми више не говоримо о либерално демократском концепту, па свака даља расправа превазилази домете овог рада.

Политички (јавни) функционери међутим на функцијама се налазе према политичким, а не стручним критеријумима. Министар не мора бити најбољи познавалац одређене области, па тако рецимо министар одбране не мора бити најстручнија особа, чак може и постати лице које није служило војску.³⁴¹ Међутим суштина је да постављање министара није стручно, већ политичко питање, па самим тим и одговорност може бити искључиво политичка. Самим тим разумно би било дозволити принцип партијског пореза за наведене функционере, као вид реинвестирања у политичку партију, преко које су и дошле у позицију власти. Наш претходно изнет став да се тиме врши исисавање јавних ресурса би смо сада оценили као превише ригидан. Наравно могуће је замислити ограничавање и ове врсте партијског пореза, али оно нема неки нарочити значај и по природи би било нецелисходно.

У наведене политичке (јавне) функционере би, пре свега, требало сврстати непосредно изабране политичке представнике,³⁴² у које би спадали непосредно изабрани представници, пре свега парламентарни представници на централним, нивоу федералних јединица, регионалним, покрајинским и локалним нивоима, али и непосредно изабрани шеф државе. Такође, би том кругу припадали и посредно изабрани политички представници попут председника владе, министара, и посредно изабраних председника држава. Могуће би било додати у зависности од типа извршне власти и неке друге политичке функционере, али је најбитније истаћи да је потребно да јасно постоји разликовање да ли је реч о политичким или стручним функционерима. *De lege ferenda* у системима у којима не постоји овако јасно назначена разлика, а нарочито у системима где постоји проблем партократије, ову разлику је потребно јасно истаћи позитивноправним прописима.

Поред јавних (политичких) функционера у системима где одређени део службеничког апарата попут саветника наведених функционера, па и службеника одређених парламентарних група који су део администрације дели политичку судбину функционера које опслужује би се могло применити *mutatis mutandis* становиште изнето за политичке јавне функционере. Њихов рад иако неспорно има стручне аспекте доминатно је одређен политичким критеријума и везан за принципе политичке одговорности.

³⁴¹ Мада у одређеним упоредним системима постоји обавеза да је реч о војном ветерану.

³⁴² Овде истичемо непосредно изабрани политички представници како би смо направили јасно одвајање у односу на системе који познају и непосредно изабране јавне функционере који нису политички. Такав концепт препознајемо у појединим ржавама САД где судије или јавне тужиоце бирају грађани на непосредним изборима.

У наведену групу ограничења налазе се и она везана за обављања привредне делатности, сопствене имовине, па чак и забрана стицања од промотивних делатности и промотивног материјала.

Забрана удела над правним лицима која се баве комерцијалном делатношћу има такође оправдање у виду заштите политичког поретка од коруптивног утицаја и исисавања јавних средстава. И више је него замислива ситуација у којој пословање са привредним субјектима трећа лица заправо врше нелегално финансирање политичких странака, па рецимо одређене грађевинске компаније продају некретнине по високим ценама лицима која касније остварују утицај у политичкој сфери. Потпуно је замислива ситуација у којој се ствара и круг, па тако рецимо примера ради одређено лице преко своје фирме оствараје одређени профит кроз пословање са јавним сектором, а затим као противуслугу купује луксузну некретнину од привредног субјекта који припада одређеној политичкој странци, па имамо и елементе исисавања јавних средстава, али и корупције.

Такође, наведена предузећа сасвим природно могу имати благонаклон третман државних органа у погледу пореског третмана, добијања одређених дозвола итд. Самим тим забрана наведене подврсте финансирања политичких странака и више је него оправдана из перспективе заштите јавног поретка.

Сличне моменте могуће је применити и на стицања од сопствене имовине у виду нпр. издавања некретнина или земљишта, мада наведену врсту стицања је могуће раздвојити с обзиром на лако утврдиву тржишну цену наведених непокретности, па тако у случају драстичног одударања од тржишне цене могуће је износ који прелази одређену тржишну цену сматрати недозвољеним или га третирати као донацију. Свакако наведено раздвајање и евентуално дозвољавање ове подврсте финансирања би зависило пре свега од снаге тела и независности институције која се бави контролом финансирања, али и постојања јавног мњења. Стога наведену врсту финансирања као дозвољену би могли као целисходну прихватити у стабилним демократијама са јаким и независним институцијама, али не и у онима где не постоје институциоални капацитети. Несумњиво је међутим да наведено ограничење јесте оправдано и као такво заједно са претходно наведеним снажан показатељ јавноправног субјективитета политичких странака.

Финансирање путем промотивних догађаја попут концерата, вечера, дружења, као и продаје одређених промотивних добара са страначким брендингом (мајица, качкета, свезака, оловака упаљача, дуксева и сличног материјала) такође је потребно принципијално раздвојити од класичне лукративне делатности у виду обављања привредне делатности. Куповина наведеног материјала је по правилу знатно слабијег финансијског утицаја и она по правилу није мотивисана типично тржишним аспектима, већ представља један вид политичке подршке. Куповину мајице са логом странке или ликом одређеног политичког представника „купац“ врши заправо изражавајући политичку подршку одређеној политичкој опцији или кандидату, а не руковођењем корисности коју добија куповином одређене ствари. Реч је о некој

врсти донације, где се добија и одређена врста сувенира са политичко емотивним значајем, која треба да представља продукт политичке креативности, а истовремено се шири и идеја наведене странке. Овај вид финансирања може имати и изразито позитивне ефекте у виду демократизације страначког финансирања из пуно малих дисперзованих извора, што је увек сретније решење од везивања за један финансијски доминантан извор финансирања.

У ранијим радовима смо наводили да наведени начин финансирања такође може представљати прикривање стварних извора финансирања иза кога се крије треће лице које опет заправо спроводи коруптивну куповину утицаја или странци преусмерава новац извучен из коруптивних послова са јавним институцијама, па смо се залагали за забрану наведене делатности и чак смо је инкорпорирали у оквиру радне групе у важећи текст Закона о финансирању политичких активности. Сада бисмо међутим од наведене забране одустали и сматрамо је непотребном и нецелисходном поучени пре свега практичним искуством.³⁴³ У пракси финансирање преко трећих лица је могуће заправо спровести на разне друге начине и претходно становиште да би се то спроводило кроз куповину промотивног материјала би из ове перспективе оценили као наивно.

Такође, занимљиво је решење према којем се политичкој странци прописују *ограничења у вези са стицањем из одређених врста приватних извора*, попут оних да нпр. стицање од сопствене имовине не може прелазити одређени удео прихода из приватних извора. Логика наведеног решења је да политичка странка мора имати приватне изворе финансирања такве да не може постати самоодржив центар пословања који се доминатно финансира сопственом пословном делатношћу, јер улога политичких странака јесте претакање приватне воље грађана која мора бити укључена у процес финансирања. Логика је да доминатним финансирањем од грађана или трећих привредних субјеката заправо политичка странка не постаје од грађана отуђени, самодовољни ентитет. У супротном, политичка странка постаје везана за јавни поредак у односу на који треба да спроводи вољу грађана, а заправо је у односу на саме грађане изолована, јер не зависи ни на који начин од њихове подршке за разлику од других политичких конкурената.

На крају овог дела неспорно је да у наведеним врстама ограничења финансирања политичких странака из приватних извора као последица јавноправног субјективитета јесу и представљају легитимну сврху и оправдану меру за очување јавног поретка који пре свега чине неке од најтемељнијих вредности либералне демократије. Њихова оправданост и целисходност се свакако може степеновати, па би тако свакако забрану партијског пореза професионално запослених лица у јавним установама могли посматрати као нужност и чак праксу која је у директној супротности са начелима либерално демократске уставности. А будући да су ова начела темељна вредност сваког

³⁴³ Приликом почетка примене тада новог Закона о финансирању политичких активности, 2012. године сам био ангажован као централни координатор Агенције за борбу против корупције од марта до јула у оквиру праћења финансирања изборне кампање за изборе на републичком, покрајинском и локалном нивоу.

уставног поретка, наведена подврста партијског пореза која би се односила на неполитичка лица запослена у јавним установама би по правилу била неуставна, или у супротности са многобрајним законским решењима којим се разрађују наведена начела. Бављење странака лукративном делатношћу такође у великој мери одудара од функције и улоге политичких странака, чак неvezано од постојања јавноправног субјективитета. Такође, таква врста делатности заправо оставља велику моућност злоупотребе у виду корупције и исисавања јавних средстава великог обима. Исто би се могло изрећи и за забрану стицања од сопствене имовине, кроз издавање некретнина, мада би се ту свакако могло кроз неку врсту контроле тржишне цене спроводити надзор над евентуалним злоупотребма,

3.2. Контрола финансирања политичких странака

3.2.1. Врсте контроле финансирања политичких активности

У упоредној публицистици се као најрелевантнија подела система контроле финансирања политичких странака наводи Насмахерова подела која познаје четири модела: модел аутономије, транспарентни модел, заступнички модел и модел диверзификованог регулисања.

Модел аутономије начелно не регулише контролу финансирања која остаје далеко од неке посебне контролне регулације, али и далеко од очију јавности. Као пример се наводи Шведска. Транспарентни модел (Немачка) такође се може сврстати у либералније видове контроле и заснива се на тези да партије финансијска средства могу скупљати, наравно легалним путем, а да је довољна контрола јавности која ће на изборима ценити понашање политичких субјеката.³⁴⁴

Трећи, заступнички модел подразумева контролу од стране независног контролног тела које спроводи контролу странака (Федерална изборна комисија у САД). Четврти, диверзификовани модел, заправо је нека врста унапређеног заступничког модела, који преферира и сам Насмахер, а каракте-

³⁴⁴ Оба модела имају своју "наивну" и "мање наивну" опцију. Прва се заснива на теорији о "рационалном гласачу", чији „рационални избор“ никакве кампање, спиновања и уложени новац не могу да пољуљају. „Мање наивно“ објашњење је да се емоционални избор гласача неутралише мноштвом утицаја, чиме се успоставља "плуралистичка равнотежа снага". Ми смо свој став насупрот обе изложене опције прејудиицирали већ у уводном излагању и склонији смо да се приклонимо схватању која изложена схватање оцењују као "мит" и "бајку", јер је просечан бирач полуобавештен (наручито када су у питању економско-политичке теме), свестан безначајности свога гласа и склон да се приклања мишљењу које највише прија "његовом уху" (Више о овом становишту: Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter*, Princeton, 2008)

ришу га јасна ограничења и као у претходном случају независна контролна институција са јаким правним овлашћењима (Канада).³⁴⁵

Упоредно правно занимљив је и пример В. Британије где контролу спроводе редовни судови, што је вероватно последица великог угледа судства и самих судова.

3.2.2. Јавноправни субјективитет и контрола финансирања политичких странака

Питање које у овом делу желимо да истакнемо да ли специфична врста контроле финансирања политичких активности такође указује на постојање јавноправног субјективитета политичких странака. Савакако приликом испитивања наведене тезе отпада британски модел контроле од стране редовних судова. Занимљива су несумњиво посебна специфична независна контролна тела која се баве наведеном проблематиком. Контролна тела која по правилу имају улогу и самог изборног процеса, такође не крију одређену специфичност која би била нарочито занимљива и у односу на ову врсту се не би могло много шта новог рећи, односно *mutatis mutandis* би се могло применити разматрања која смо изнели у вези са централним изборним административним телима.³⁴⁶ Међутим, у системима у којима надлежност финансирања политичких странака јесте предмет контроле специфичног тела које контролише рад јавних функционера или трошења буџетских средстава од стране јавних институција, отвара се питање да ли контрола политичких странака од стране тела која се баве контролисањем субјеката са јавноправним овлашћењима и субјективитетом јесте јасан показатељ да и политичке странке имају наведену правну природу и карактеристику.

Финансирање политичких странака, у одређеним системима, а то је случај управо и Републике Србије у рачуноводственом смислу контролише Државна ревизорска институција која се истовремено бави и истоврсном контролом осталих јавних институција које су корисници јавних (буџетских) средстава. Самим тим намеће се повлачење паралеле да имамо институцију која контролише одређене јавноправне субјекте, не подразумева ли то да су и политичке странке субјект њихове контроле управо из разлога постојања јавноправног субјективитета. Наравно ова теза методолошки је поново изведена од уназад последица нам помаже да детектујемо узрок. И мана тог приступа свакако јесте да се не узимањем у обзир и осталих параметара комфортно дође до „лаких“ закључака.

Суштински питање које треба поставити како би се разрешила ова дилема јесте да ли се политичке странке контролишу због евентуалног јавно-

³⁴⁵ Упореди: Karl-Heinz Nassmahr, *op. cit.*, p. 5-10 и шире. Видети и: Миодраг Милосављевић, *Насмахерова класификација система контроле финансирања странака*, "Финансирање политичких партија (између норме и праксе)", 2008, pp. 131-135.

³⁴⁶ Видети главу 1.5. дела III.

правног субјективизма или заправо из простог разлога што независна институција прати контролу средстава која долазе из државне благајне. У тој ситуацији несумњиво треба поћи од одредби сваког појединачног закона.

У погледу Насмахерове поделе, која се најчешће прихвата у радовима који се баве анализом контроле финансирања политичких активности, ваља свакако истаћи да први шведски модел (приватност финансирања политичких активности) по природи ствари не указује на никакав јавноправни субјективитет политичких странака. То међутим, наравно не значи ни да аутоматски негира јавноправност, односно да имплицира њихов приватно правни карактер. У обзир треба узети економски развој и културу ове земље. Илустративни пример је да је нпр. дугогодишња успешна политичарка и премијерка била принуђена да се повуче из политике због осуде јавности због тога што је јавним новцем платила једну чоколадицу "Toblerone".

Наведени модел заправо више рачуна на културне механизме, а слично је и са немачким моделом који самом транспарентношћу јавност ставља као основни контролни механизам који ће нивелисати потенцијалне аномалије. Код трећег и четвртог модела, који подразумевају формирање независног тела који ће контролисати финансирање политичких активности, свакако ваља испитати да ли се тиме указује на потенцијални јавноправни карактер политичких странака. Разлог додељивања послова независним агенцијама и телима заправо се од редовне државне јавне управе измештају одређени послови, због тога што их она не може обављати непристрасно или није довољно специјализована и стручна.

Иако свакако питања политичке корупције траже и одређена специјализована знања, у кључни разлог спада и потреба за независношћу и чињеница да политичке странке јесу дубоко инфилтриране у институције власти, па и редовни управни апарат, било тако што политичари који долазе и као представници политичких странака руководе деловима управе (министарствима), било тако што у одређеним неразвијеним демократијама долази до продора политичког утицаја на непристрасан рад министарства.

Уколико би се желело ући више у питање контролног тела, потребно би било детаљније изанализирати његову надлежност и функцију. По правилу је реч о телима која се баве питањем политичке корупције, објекти контроле су по правилу јавни функционери, који имају јавноправни субјективитет, али и јавноправна овлашћења. Контрола политичких странака од стране истих тела по истим принципима свакако имплицира иста својства политичких странака. Прилично јасно је да је реч о субјектима који имају утицај на доношење јавних одлука, односно каналисања јавне воље. У правцу потврде значава се заправо теза да политичке странке самим тим јесу чиниоци власти. У овом делу можемо закључити да наведена решења указују на значајну улогу политичких странака и њиховом утицају на чиниоце власти, као и да истовремено јесу индиција која оставља тезу потенцијалном потврдом тезе о јавноправном субјективитету и овлашћењу политичких странака. У погледу разматрања о политичким странака као чиниоцима власти јаснија слика се

може добити након анализе обрађене у наредном поглављу 4. овог (III) дела дисертације.

У погледу другог кључног питања, *неспорно је из изнетог да надлежност независног тела, служи управо како би се политичке странке спречиле у окупацији јавног поретка и злоупотреби сопствене улоге.*

3.3. Финансирање политичких активности у Србији – *de lege lata* и *de lege ferenda*

Повратак на колосеке либералнодемократског либерализма дочекан је без нарочите свести о потреби за регулисањем области финансирања политичких активности. Правно регулисање је било извршено са неколико соновних одредби расутих у више закона.³⁴⁷ Каснији покушаји регулисања завршавали су се нормативним декорима, међу које су спадали и Закона о финансирању политичких странака од 1997. године³⁴⁸ и његов имењак (ЗФПС).

Доношење важећег Закона о финансирања политичких активности (2011) представљало је један од легислативних (условних) корака у нашем процесу придружења Европској унији.

У овом делу ћемо наравно водити рачуна о основним питањима дисертације (постојање јавноправног субјективитета и овлашћења, односно како заштити либерални поредак), али истовремено да бисмо дали одговор на питање да ли је одређени закон добар или лош, неопходно је узети и остале детерминанте које су кључне приликом легислативног регулисања.

3.3.1. Субјект и предмет контроле

Назив Закона о финансирању политичких активности има правно примеренији назив од претходног закона (Закон о финансирању политичких странака). Већ у члану 1. претходног закона видљиво је да се ради о ширем кругу од политичких странака: "Овим законом уређује се финансирање, евиденција и начин контроле финансијског пословања регистрованих политич-

³⁴⁷ Закон о политичким организацијама из 1990. године (*Службени гласник СРС*, број 37/90, *Службени гласник РС*, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005), Закон о учешћу Републике у финансирању политичких странака из 1991. године, Закон о финансирању политичких организација из 1992. године... Као позитиван легислативни искорак тадашњег законотворца може се оценити успостављање финансирања политичких активности из јавних извора, чиме је омогућено лакше „финансијско дисање“ опозиције.

³⁴⁸ Закон о финансирању политичких странака, *Службени гласник РС*, број 32/97.

ких странака (у даљем тексту: политичке странке), подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата за председника Републике Србије, председника општине и градоначелника.”

Међутим и у претходном закону је предмет закона мањкаво одређен. У закону се наводи као предмет закона финансирање политичких активности, а њих врши круг субјеката, који се не може свести само на политичке странке. Овај термин³⁴⁹ свакако је шири од појма политичких странака, јер поред њих обухвата и коалиције (које такође не морају бити сачињене само од политичких странака) и групе грађана.³⁵⁰ Тиме се на једнак начин правно третира и финансирање политичких субјеката, па самим тим политичке странке у правном смислу немају посебан статус.³⁵¹ Међутим, политичке активности се не могу свести само на активности политичких странака. Правни поредак Србије, познаје референдум и и народну иницијативу, као облике политичких активности.

Чланом 2. Устава Републике Србије се поред непосредног избора представника, референдум и иницијатива такође наводе као начин остваривања суверености. У контексту ове докторске дисертације, у питању су заправо начини на који се врши каналисање приватних воља у јавну вољу. У том смислу, у контексту важећег закона, *политичку активност треба посматрати као делатност која је усмерена на претакање (приватних) воља грађана посредно (када одлуку доносе Влада или Скупштина) и непосредно (када то чине грађани директно путем референдума и народне иницијативе) у јавну вољу.*

И политичке активности које су везане за референдум и иницијативу, као и оне које су везане за финансирање страначких активности, подразумевају значајна финансијска средства. Ако уставом већ постоје механизми референдума и народне иницијативе, а налазе се у истој уставној равни са изборним политичким активностима, законодавац је морао регулисати и ове области, јер у супротном долази до повреде уставног налога који да би постојао у реалности мора бити разрађен легислативним нормама. У прилог тези о потреби регулисања финансирања наведених области је и случај последњег референдума одржаног 2006. године приликом изјашњавања грађана о Уставу, када су за референдумску кампању парламентарне странке добиле средства из буџета Републике Србије, без било каквог законског основа. Наведеним иштивањем се заправо грађани као носиоци суверености, уклањају из политич-

³⁴⁹ За његово доношење смо се залагали и у раду Радне групе , а и у тексту: “Финансирање политичких странака – у сустрет новом закону”, *Избор из судске праксе 4/2011*, рр. 8-14.

³⁵⁰ Видети: члан 1. ЗФПА.

³⁵¹ Такво решење је исправно нарочито имајући у виду ригидност Закона о политичким странкама који захтева за регистравање политичке странке 10.000 оверених потписа (1.000 потписа за странке мањина). Према претходном Закону о политичким организацијама (Службенигласник РС, број 37/90, Службенигласник РС, бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05) оснивање је било знатно лакше, па је за оснивање било довољно 100 грађана.

ких процеса који су им Уставом гарантовани, чиме се целокупни политички процес партократизује.

У контексту наведене тезе, неопходно је свакако истаћи да упражњавање непосредне демократије није неопходни услов либералних демократија, па чак рецимо одређене земље попут Немачке, рефередним стратешки позитивно-правно не признају на националном нивоу.³⁵² Но, у случају Србије, када постоје као јасни Уставом зајемчени институти, њихова законска не разрада неспорно представља противуставно отуђење законодавног процеса од стране политичких странака. Такође, нарочито у корелацији са мањком унутрашње страначке демократије и проблемом затворености политичког система, представљају заправо дерогацију учешћа грађана на јавним пословима и партократску монополизацију политичких процеса.

3.3.2. Извори и начин финансирања

Постојећи закон предвидео је финансирање политичких странака и из јавних, и из приватних извора. Чиме је заправо предвидео ефекте за успостављањем стабилног партијског система који је истовремено отворен за продор нових идеја.

Поред новчаних средстава из јавних извора (што је садржао и ЗФПС³⁵³), важежи закон препознаје и јавна добра и услуге.³⁵⁴ Јавна добра и услуге су у пракси била коришћена и пре овог закона, али уз често привилеговано коришћење странке на власти. Реч је о типичној злоупотреби јавног поретка којим се поткопавају темељи либерално демократског поретка. Управо зато важећим законом установљена је и обавеза њиховог уступања свим политичким субјектима под једнаким условима.

Од приватних извора финансирања важећи закон познаје: чланарину, прилог, наследство, легат, приходе од имовине, задуживање код банака и других финансијских организација.³⁵⁵

У односу на претходни закон изостало је стицање прихода путем промотивних активности за шта смо се својевремено и сами залагали. Аргумент који смо тада наводили је да се у пракси изузетно ретко користи овај облик финансирања, као и да тиме постоји бојазност да се тиме отворе врата тајном донирању и "прању новца". Иако смо и тада узимали у обзир и била нам је

³⁵² У Немачкој нпр не постоји на националном нивоу, а као кључни приговор се истиче могућност манипулације масама, које могу лансирати новог вођу - "фирера" који влада цезаристички путем уз плебисцитарне подршке маса, уз занемаривање и разарање институцију, што је заправо и сценарио који је искористио Хитлер у Немачкој.

³⁵³ Видети: члан 3. став 2. ЗФПС.

³⁵⁴ Видети: чл. 4, 5. и 6. ЗФПА.

³⁵⁵ Видети: члан 7. ЗФПА.

позната тенденција да наведени вид финансирања у бројним земљама, а нарочито у развијеним демократијама, представља значајан извор прихода који омогућава да преко одређених брендираних ствари странке и зараде и рашире сопствену идеју или лого преко промотивних мајица, дуксева, качкета, поља, бецева...³⁵⁶

Претходно становиште бисмо свакако ревидирали. Наиме, реч је о начину који омогућава финансирање путем мноштва малих донација, које увек имају демократизујући ефекат по страначке финансије, али и политику. Такође, истовремено заправо представља ширење идеје на креативан начин, кроз комаде одеће и свакодневне ситнице, чиме се заправо изражава извесна слобода мишљења и изражавања. Злоупотребе ове институције у виду јавног исисавања новца, свакако је могуће забранити, а могуће је и одређене лимите за приватне донације, проширити и на приходе од промотивних активности.

Друга бољка, која по правилу прати донирање јесте институт „партијског пореза“ који није усмерен на плаћање одређеног процента од стране јавних политичких функционера, него се врло често и чланови запослени у јавној управи или јавним предузећима обавезују да финансирају странку. У складу са мишљењем које смо у односу на претходне радове ревидирали, свакако би ваљало прецизно раздвојити политичке од стручних функција и редовног службеничког апарата у јавном сектору, па би партијски порез у односу на политичке функционере могао бити дозвољен, док би га у односу на остале свакако требало забранити имајући у виду да је реч о пракси која постоји већ више деценија у Србији.

Ограничавањем износа донација које појединачна физичка и правна лица могу донирати политичким субјектима спречава се утицај финансијски јаког донатора који би тиме заправо спроводио куповину утицаја. Са више мањих донација долази се до финансијске демократизације политичке партије, обезбеђује независност од крупног капитала, али и прљавог новца и спречава заправо концентрација моћи. Решење претходног закона је садржало непотребну одредбу којом је прописивано да укупна количина средстава из приватних извора не сме прећи количину средстава добијених из јавних извора.³⁵⁷ Тиме је ограничена могућност да нове политичке опције, кроз приватне донације обезбеде средства за свој рад и за свој политички продор, јер се добијање наведених јавних средстава везује за резултат на последњим изборима. Тиме се политичка сцена конзервирала и окивала, чиме се заправо непотребно, без легитимне сврхе ограничава слобода политичког удруживања. Политички субјекти се доводе у неједнак положај. Странке које већ имају одређена значајна средства из јавних извора, могу прикупљати додантна средства, док она која примају мање износе, бивају ограничене. Само решење је било противустановно и у очигледној супротности са начелима либералне демократије.

³⁵⁶ У САД су приликом последњих избора производи са ликом садашњег америчког председника Барака Обаме престигли тражњу производа које брендирају имена најпопуларнијих музичких и спортских звезда.

³⁵⁷ Члан 5. став 7. ЗФПС.

Такође, овим решењем се поништавао ефекат независности политичких субјеката који се могао добити, када политички субјекат има више мањих донација. Смањивањем укупне суме, смањује се број потенцијалних донатора и врши концентрација утицаја на политичку странку, што може представљати увод у узурпацију странке, која затим узурпира јавни поредак (Видети поглавље: Аутономија политичких странка).

Важећи закон је међутим увео прописивање максималног износа који може једно лице да донира политичким субјектима.³⁵⁸ Тиме је спроведена децентрализиција потенцијалног утицаја донатора на партијску сцену. Могуће је финансијски подржавати више опција, али уз ограничавање опсега укупног утицаја, како се не би заправо "поткупиле" све политичке опције.

Списак недозвољених донација које прописује важећи закон се може груписати у: потенцијалне донаторе који би потенцијално угрозили сувереност (стране државе, страна правна и физичка лица, анонимни дародавци); институције од којих се заправо исисавају јавна средства (јавне установе и јавна предузећа, установе и предузећа са учешћем државног капитала, без обзира на висину учешћа, приватна предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама, за време док постоји такав уговорни однос, предузећа и друге организације које врше јавна овлашћења); донатори који би због своје специфичне друштвене улоге и начина финансирања представљали могуће параване за прање новца (синдикати, хуманитарне организације, верске заједнице); као и субјекти чија давања имају очигледни карактер корупције, будући да њихово пословање директно зависи од одлука које се доносе на државном нивоу (приређивачи игара на срећу, увозници и извозници акцизних производа и правна лица и предузетници који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода).³⁵⁹

Финансирање политичких странака из сопствене имовине (издавање некретнина) јесте прилика да партије домаћинским пословањем обезбеде средства за свој рад. Тржишна цена некретнина и закупа је истовремено погодна за спровођење контроле и онемогућавање евентуалне злоупотребе. Претходни закон је познавао непотребно ограничење по коме приход од сопствене имовине не може бити већи 20% укупног годишњег прихода странке,³⁶⁰ што је непотребно и противуставно ограничење које је касирао и Уставни суд.³⁶¹

³⁵⁸ Видети: члан 10. ст. 1. и 2.

³⁵⁹ Члан 12. став 1. ЗФПА.

³⁶⁰ Члан 5. став 6. ЗФПС.

³⁶¹ Одлука Уставног суда Србије IY 216/2004 од 25. јуна 2004. године.

Осим легата, који је био дозвољен и прошлим законом,³⁶² придодато је и стицање имовине универзалном сукцесијом,³⁶³ што је било решење за које смо се својевремено и залагали,³⁶⁴ с обзиром да није постојао ниједан ваљани разлог да се прави разлика између та два облика наслеђивања.

3.3.3. Финансирање редовног рада

Редован рад политичких странака је одређен *exempli causa*, чиме је свакако у одређеној мери у односу на бланкетно помињање и не одређивање овог појма у претходном закону значајно сужен простор арбитарном тумачењу у пракси.³⁶⁵

У односу на претходни Закон је прописано да се средства из јавних извора распоређују за финансирање редовног рада³⁶⁶ према освојеним мандатима.³⁶⁷ Као основица се узима број гласова; с тим што се 5% важећих гласова које је политички субјект добио множи коефицијентом 1,5, а све преко важећих 5% гласова коефицијентом 1.³⁶⁸ Тиме је помирен принцип праведности, који подразумева трошење средстава пореских обвезника сходно изборном резултату, односно подршци тих истих грађана, али се истовремено уважава и потреба мањих странака за добијањем средстава за минимално функционисање. Претходни закон је прописивао да се средства из јавних извора „у висини од 30% распоређују у једнаким износима политичким странкама које имају посланике или одборнике, а остатак средстава (70%) сразмерно броју

³⁶² Члан 3. став 3. ЗФПС.

³⁶³ Члан 7. Више о овим појмовима видети у: Благојевић, Борислав, *Наследно право у Југославији*, Београд 1988, р. 248–253

³⁶⁴ С. Манојловић, *Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону, Избор из судске праксе 4/2011*, р. 11.

³⁶⁵ Својевремено смо као "кандидата" за будућу одредбу кандидовали: „Средства за финансирање редовног рада политичких субјектата се користе за функционисање и пропагирање идеје политичког субјектата и подразумевају: рад са бирачима и чланством, трошкове промоције, рекламног материјала, публикације, истраживања јавног мњења, обуке и међународну сарадњу, комуналне трошкове (закупнина, грејање, трошкови телефона, електричне енергије, интернета и сл...) и друге са овима повезане активности.“ Видети: Манојловић, Саво, *op. cit.*, стр. 9. Она је, уз мања стилска одступања, идентична постојећој одредби члана 19. став 1. ЗФПА.

³⁶⁶ Чланом 16. ЗФПА је прописано: „Средства која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичких субјектата чији су кандидати изабрани за народне посланике, односно одборнике одређују се на нивоу од 0,15% расхода буџета Републике Србије, расхода буџета аутономне покрајине, односно расхода буџета јединице локалне самоуправе.“

³⁶⁷ Члан 17. став 1. ЗФПА.

³⁶⁸ Члан 17. став 2. ЗФПА.

посланичких, односно одборничких места“.³⁶⁹ Тако су све парламентарне политичке опције добијале једнак удео у трећини укупних средстава, без обзира на то да ли су на изборима наступале самостално или у коалицији. Тиме су и политичке опције са само једним послаником добијале значајна средства, а поспешивала се парламентарна фрагментација.

Иако је пре доношења закона заступан став о обезбеђивању средстава и за групације које нису прошле цензус,³⁷⁰ у питању је нерационално расипање средства које би расцепкавало политичку сцену, чинило је нестабилном и доводило до појаве нерелевантних професионалних политичких странака без реалне подршке.

Финансирање редовног рада путем донација садржи примену лимита обрађеног у наредном одељку, па се све изречено односи и на део о финансирању редовног рада путем прилога.

3.3.4. Финансирање изборне кампање

Постојећи закон је направио значајан помак финансирања изборне кампање из јавних извора који се одржавају по већинском изборном систему. Сада су то само председнички избори. Половина средстава³⁷¹ једнако се расподељује предлагачима кандидата, док другу половину добија победник (у случају окончања избора у првом кругу), односно деле га предлагачи два финална кандидата која су ушла у други изборни круг.³⁷² Тиме се омогућава отвореност за нове кандидате и нове политичке идеје.

Претходни закон је имао лошији начин расподеле средстава који је доприносио окивању и затворености политичке сцене,³⁷³ јер је предвиђао да кандидати за председника Републике деле подједнако 20% предвиђених средстава, а остатак од 80% добијао је победник другог круга. Потпуно је неправично било да другопласирани у другом изборном кругу добија подједнака средства као и кандидати који су отпали у првом изборном кругу, иако има

³⁶⁹ Члан 4. став 2. ЗФПС.

³⁷⁰ Видети: Коментари на Закон о финансирању политичких странака и предлози за унапређење законске регулативе, CESID, <http://www.cesid.bgdream.com/lt/articles/izdanja/posebna-izdanja/komentari-na-zakon-o-finansiranju-politickih-stranaka-i-predlozi-za-unapredjenje-zakonske-regulative.html>, (5. јул 2010), стр. 4.

³⁷¹ „Средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују се у години у којој се одржавају редовни избори, у износу од 0,1% расхода буџета Републике Србије, расхода буџета аутономне покрајине, односно расхода буџета јединице локалне самоуправе, за годину за коју се буџет доноси“ (члан 20. став 1. ЗФПА).

³⁷² Члан 21. став 3, 4. и 5. ЗФПА.

³⁷³ Члан 10. став 1. ЗФПС.

малтене један изборни циклус више. Приликом расподеле јавних средстава за изборе по пропорционалном систему једина разлика – која је узрокована разликом у изборном систему – јесте то што се део од 80% делио пропорционално изборном резултату субјектима који су заступљени у представничком телу.

Исто решење задржао је и важећи закон. Нацрт Закона који је урадила Радна група Министарства правде садржао је истакли бисмо боље решење, од кога се одустало. Неусвојено решење је подразумевало да се јавна средства деле тако што би 5% средстава добијале све изборне листе након проглашења,³⁷⁴ па би све изборне листе биле једнако третиране и знале би тачан износ финансијских ресурса на које могу да рачунају. Јавна средства која се добијају за изборну кампању нису по природи ствари „награда победницима“, већ средство за учествовање у изборној трци. Сврха ових средстава, ако би се следило и просто језичко тумачење јесте финансирање изборне кампање, а не финансирање редовног рада.³⁷⁵ Према важећем решењу, само први део (20%) средстава се користи за финансирање изборне кампање, док већи део од 80% представља једну врсту финансијског плена, који се може користити тек након изборне кампање.

Увођењем изборног јемства у висини првог дела (20%) средстава која се добијају за изборну кампању и која се враћају у случају да политички субјекат на изборима освоји мање од 1%, односно (представници националних мањина) мање од 0,2% важећих гласова,³⁷⁶ је онемогућена појава егзотичних кандидата и нерационалног трошења средстава.

4. ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ КАО ЧИНИОЦИ ВЛАСТИ

Неке уводне напомене сматрамо корисним извући као полазне претпоставке у овом делу. Прво, неспорно је да у контексту либералне демократије као оквира разматрања полазимо од концепта грађанске, народне суверености. Власт заправо припада и врши се због народа који су коначни и крајњи конституенти због којих постоји држава и самим тим државна власт. Друго, у модерним демократијама доминантан облик вршења власти је путем представничке демократије у оквиру којих непосредно изабрани представници заступају интересе народа. И поред бројних система (полунепосредна демократија) у којима постоји и комбинација овог елемента са изражавањем на-

³⁷⁴ Процене су указивале на то да је нереално очекивати појављивање више од двадесет изборних листи по избору, а била је постојала и одредба по којој би се, у случају да се појави више од двадесет изборних листи, додатна средства обезбеђивала из буџетских резерви.

³⁷⁵ Упореди: С. Манојловић, Саво, *Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону* *op. cit.*, р. 11.

³⁷⁶ Видети: чл. 25. и 26. ЗФПА.

родне воље непосредним облицима, попут референдума и народне иницијативе, неспорно је да је доношење одлука кроз парламентарне представнике заправо доминантан облик политичког одлучивања. Треће, будући да у овом делу говоримо о политичким странкама као чиниоцима власти, неспорно се могу посматрати као делови само политичких власти - егzekутиве и легислативе. Судство, свакако остаје ван домета ове гране власти.

Основно питање је да ли се у наведеним гранама власти, може уочити заправо политичка странка као чиниоц власти, који заправо представља експлицитно или имплицитно носиоца јавноправног овлашћења. Мерење утицаја политичких странака на одређене грана власти, спроводи се методолошки гледано на различите начине. То "мерење супстанце" политичких странака у гранама власти, врши се из различите логичке перспективе. Примера ради политичке странке као неопходни чинилац изборног процеса на један начин чине детерминанту у оквиру парламентарних група као законодавних делова власти. Њихов утицај је ту неспорно и на уставан начин легитимисан - *у одређеној мери* - од стране грађана. С друге стране у сегменту извршне власти, по правилу у парламентарним моделима, где егzekутиву бира парламент, утицај политичке странке не извире нужно директно од стране грађана. Политичке странке у тим моментима представљају, у одређеној мери, изоловане центре моћи који у различитом обиму, а у значајној мери имају снажан утицај на центар политичке моћи у извршној власти. Наравно и приликом непосредног избора шефа државе (председнички и полупредседнички модел), овај утицај је далеко од занемарљивог.

Такође, значајну разлику можемо приметити и приликом утицаја политичких странака на оно што се сматра политичким делом егzekутиве (извршно-политичка власт) која по природи ствари има снажну везу са политичком странком у односу на административни, професионални део ове гране власти (извршно-управна власт). Значај ове разлике у теорији је толико важан да је представљао поприште многих теоријских расправа о броју грана власти између тријалистичких и квадријалистичких грана власти у зависности од тога да ли се административни и политички део егzekутиве посматрају као подгране једне власти или две различити гране власти подред судске и законодавне.

Не улазећи у ово битно уставноправно питање у дисертацији и не имплементирајући наш одговор, питање политичке странке као чиниоца извршно-политичке власти и као чиниоца извршно-управне власти биће обрађено у посебним одељцима, којима ће претходити одељак који се бави партијама као чиниоцима законодавне власти. На крају у четвртом одељку биће обрађен феномен политичких странака као центра стапања егzekутиве и легислативе.

4.1. Политичке странке као чиниоци законодавне власти

Приликом разматрања утицаја политичких странака на редовни рад парламента релевантно је неспорно питање карактера парламентарног мандата и утицаја политичких странака на парламентарни статус посланика, а

нарочито могућност остваривања директног правног утицаја на статус парламентарних представника у којима се партије јављају чак као држаоци мандата и оно је расправљено у поглављу "Располагање посланичким мандатом".³⁷⁷ Други правно релевантни утицај у току самог редовног рада парламента јесте веза политичких странака и парламентарних група. Веза између ова да субјективитета, неспорно постоји, а у теорији се чак парламентарне групе, односно како се у неким системима називају парламентарне партије сматрају заправо и типичним парламентарним изразима политичких странака.

Неопходно је најпре утврдити (правни) значај парламентарних група, затим испитати да ли оне имају јавноправни субјективитет, као и да ли имају одређена јавноправно овлашћења. Након тога је потребно испитати утицај и везу политичких странака на парламентарне групе и да ли се на основу те везе може потврдити евентуално да политичке странке кроз парламентарне групе представљају чиниоце власти. Како би смо прецизирали овај појам, пре даљег разматрања одредили би смо три потенцијална одговора која су значајна за основно питање овог рада, уз претпоставку да се докаже постојање јавноправног статуса парламентарних група. Први могући одговор је да парламентарне групе имају јавноправни субјективитет и да су истовремено оне заправо организациони део политичких странака, па самим тим политичке странке јесу јавноправни субјекти са јавноправним овлашћењима. Други је да парламентарне групе немају заправо (директне) везе са политичким странкама, па самим тим карактер њиховог субјективитета не утиче битно на тезу о евентуалном јавноправном статусу партија. Трећи могући одговор је да не постоји тако изражена директна веза, али неспорно постоји извештан (релевантан) утицај који тражи оцену јавноправности тог утицаја.

Нарочито ако повежемо са другим основним питањем ове дисертације (мере задирања политичке странке у јавноправну сферу), као и са горе образложеним начелом слободног мандата као фундаменталном тачком либерално демократског поретка, поред тога је очигледно да постоје одређене границе у тој повезаности које је потребно утврдити. Самим тим није ли исправно поставити питање да ли је заправо утицај и повезаност политичких странака на парламентарну групу, још једна од појава где политичка странка посеже за јавноправним овлашћењима мимо либерално демократског поретка.

Суштина парламентарних група је да се њима заправо подразумева окупљање парламентарца који имају "исто политичко мишљење, тако да оне образују приближно представљање странака на парламентарном плану.", што је становиште француске правне теорије.³⁷⁸

У упоредним системима постоји неспорно изражен значај парламентарних група, који се нарочито огледа у погледу одређених права која или припадају ексклузивно парламентарним групама или су израженија

³⁷⁷ Поглавље 3. дела III дисертације.

³⁷⁸ Д. Стојановић, *op. cit.*, р. 182.

ако их користи парламентарна група уместо појединачног посланика. Често се у теорији значај парламентарних група истиче у контексту права која остварује заправо одређени број или проценат посланика. Тако се истиче на примеру немачког парламентаризма суштинско ограничено право посланика на законодавну иницијативу без 5% подршке других парламентарца.³⁷⁹ У Француској рецимо као слично се наводи право на покретање предлога за изгласавање неповерења влади за који се тражи једна десетина чланова парламента (члан 49. Устава Француске) или право на обраћање посланика Уставном савету Француске за који је потребно шездесет посланика, односно шездесет сенатора. Тако француски аутори истичу да су тиме наведена права заправо резервисана само за парламентарне групе.³⁸⁰ Слично рецимо од домаћих аутора Станић истиче у контексту расправе о парламентарним групама поводом права посланика да се "морају разликовати права која могу да врше самостално и права која могу да врше колективно."³⁸¹

Питање поделе права на колективна и индивидуална, ако желимо добити одговор на питање јавноправних овлашћења посланичке групе, треба посматрати продубљеније. Наиме, код одређених колективних права у којима се тражи прост збир, не постоји неко посебно право парламентарне групе које би истакло значај ове институције или неко јавноправно овлашћење. Наравно није спорно да је таква права много лакше остварити у оквирима парламентарних група.

Шта-више, посебно је занимљиво да се и одређена права која припадају индивидуалним посланицима у пракси користе као овлашћења посланичке групе. Тако се рецимо наводи у случају Француске да се предлагање индивидуалних права и амандмана, као и постављање посланичких питања влади претходно разматра унутар посланичке групе, што је предвиђено статутима посланичких група.³⁸² Дакле без обзира на формалноправно овлашћење и правни основ у директном формалном правном извору, право као извор смо у уводном делу дефинисали³⁸³ и као право засновано на правним обичајима и пракси, али оно што је битно је да се њиме не крше основне границе либерално демократског поретка. И она такође показују значај парламентарне групе, али свакако не имплицирају директно јавноправно овлашћење. Међутим, ако посланик има одређено право које је

³⁷⁹ T. Saalfeld, „Bureaucratisation, coordination, and competition: Parliamentary party groups in the German Bundestag“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/ New York, 2000, p. 26.

³⁸⁰ J. L.Thiebault, B. Dolez, „Parliamentary parties in the French Fifth Republic“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/ New York, 2000, p. 63.

³⁸¹ М. Станић, *Правна природа посланичког мандата* (докторска дисертација Правни факултет Унниверзитет у Београду), 2018, p. 150.

³⁸² J. L.Thiebault, B. Dolez, „Parliamentary parties in the French Fifth Republic“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/ New York, 2000, p. 63.

³⁸³ Видети: Глава 4.1. дела III дисертације.

практично немогуће да оствари мимо посланичке групе, онда је заправо очигледно да то право суштински јесте везано за посланичку групу.

Слично је и са другим одређеним правима унутар парламентарних група попут права на говор, где парламентарне групе добијају знатно веће време, што указује на њихов значај. У том смислу за Немачку, Шутемајер истиче како је и елементарно парламентарно право посланика на говор ограничено и одређено од стране парламентарних група које одређују сопственим посланицима време и трајање говора.“ Иста ауторка заправо истиче да фактички не постоји никакав простор за “парламентарно реаговање парламентарца - појединца унутар Бундестага”.³⁸⁴ Истина је да у различитим упоредним системима постоји и институт самосталних посланика, али је њихова улога у политичком животу поприлично маргинализована и у политичком смислу и погледу могућности да учествују у креирању јавне правно релевантне одлуке кроз оквире парламента.

Права која бисмо могли посматрати као типично јавноправно овлашћење посланичке групе, јесу еклузивна и искључива права парламентарних група. У случају Немачке се као такво наводи право парламентарне групе на уставну жалбу Уставном суду како би се испитала евентуална повреда Устава од стране Савезне Владе или право на именовање и опозив посланика у парламентарним одборима.³⁸⁵

У Скупштини Француске постоји занимљиво овлашћење које остварају председници парламентарних група на Конференцији председника, где свако од њих има онолико гласова колико његова парламентарна група има чланова. У питању је како наводи Рамирез “правна презумпција принципа фракцијске дисциплине”,³⁸⁶ која и поред тога што их исти аутор карактерише као не тако значајна, неспорно имају типичан и занимљив пример јавноправног овлашћења. Отуда, не само што је како наводи Давин положај парламентарних група “ојачан у односу на посланике” имајући у виду да именују и разрешавају чланове парламентарних одбора и комисија, већ чињеница да “уколико посланик напусти парламентарну групу, његово место у одборима припада парламентарној групи која са њим може слободно да располаже”,³⁸⁷ такође представља по правном карактеру типично и директно јавноправно овлашћење.

³⁸⁴ S. Schüttemeyer, *Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliamentarism in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor/Michigan, 1994, p. 43.

³⁸⁵ T. Saalfeld, „Bureaucratisation, coordination, and competition: Parliamentary party groups in the German Bundestag“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/ New York, 2000, p. 26.

³⁸⁶ M. Ramírez, *Teoría y práctica del grupo parlamentario*, p. 10. Наведено према: М. Станић, *Правна природа посланичког мандата* (докторска дисертација Правни факултет Универзитет у Београду), 2018, p. 115 f. 499.

³⁸⁷ J. P. Davin, „Les groupes parlementaires“, *Pouvoirs*, 34/1985, p. 24-25

Такође, врло је битно истаћи значај посланичке групе, па отуда исти аутор указује на неопходност поседовања чланства у парламентарној групи како би посланик могао боље вршити своју функцију на коју је изабран.³⁸⁸ Чалви тако указује да заправо деловање унутар парламента врши парламентарна група, а не појединачни посланик, те да заправо сем понеких изузетака можемо говорити о феномену "друштвене и политичке невидљивости посланика".³⁸⁹ Реч је о не баш тачној формулацији будући да и дан данас постоје бројни примери политичких каријера које су се лансирале у парламентарном раду, али неспорно је да шансу за то лансирање је јако тешко добити ван оквира посланичке групе.

Посланичке групе отуда представљају групације које садрже значајан арсенал овлашћења и моћи у парламентарној борби. И теоретски је тешко, а практично немогуће, обављати своју представничку мисију, ван парламентарне групе. Управо зато је и утицај посланичке групе на посланика изузетно велики. Тако се рецимо излагања поводом битних политичких питања у немачком Бундестагу у виду "фракцијашења" у смислу одступања од става парламентарне групе, морају одобрити од извршних органа парламентарне групе. Страначко вођство има највећи утицај на овлашћења парламентарне групе, иако наравно ти налози и смернице, како се наводи у упоредним радовима, морају да буду прихватљиве за већину чланова посланичке групе.³⁹⁰ Отуда како примећује и Бедура посланичке групе не треба доживљавати као средство којим се ограничава деловање посланика. Припадност "било странци, било посланичкој групи даје парламентарцу прилику да оствари већи утицај од самосталног деловања".³⁹¹

Значај парламентарних група видљив је кроз положај посланика у хијерархији те групе. Од тога зависи колико ће времена добити на коришћење, да ли ће бити делегиран и изабрана у другим парламентарним телима и одборима, што су круцијалне ствари за нечију политичку каријеру како истиче Милер разматрајући положај посланика у аустријском парламентаризму.³⁹² Поред наведених бенефита у виду "шаргарепе" за парламентарну или боље рећи партијску лојалност, такође постоје и санкције у виду "парламентарног штапа" које се могу огледати у парламентарној маргинализацији

³⁸⁸ *ibid.*

³⁸⁹ P. Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, 78/2010, p. 235.

³⁹⁰ S. Schüttemeyer, *Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliamentarism in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor/Michigan, 1994, p. 46.

³⁹¹ P. Badura, „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern“, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York, 1989, p. 505.

³⁹² Упоредити: W.C. Müller, „Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, Oxford, 2006, p. 81.

неподобног посланика, па исти аутор истиче као најтежу казну некандидовање на следећим изборима и искључење из страначког чланства, што управо показује јасну увезаност и партије и посланичке групе.³⁹³ Значај парламентарних група је толики да Поирмер и Розенберг истичу како заправо "интерна правила о дисциплинованом гласању која је донела парламентарна група преовлађују у односу на парламентарно и уставно право који је забрањују".³⁹⁴ Отуда како смо и истакли заправо у делу о правној природи мандата,³⁹⁵ слободан мандат спада у темљне вредности либерално демократског поретка, али је у пракси ово начело у великој мери деформисано. Отуда како се истиче у упоредној литератури парламентарну данашњицу карактерише "партијски мандат."³⁹⁶

Значај парламентарних група, као и однос и утицај политичких странака на парламентарну групу, зависи од система до система. У јасно структурираним традиционалним демократијама са малим бројем традиционалних партија (двопартијски и тропартијски системи) утицај парламентарних група је појачан. И у парламенту, а и на политичкој сцени постоји традиционално утемељење посланичких група и самих странака, који представљају институционалне канале ка јавним функцијама. Самим тим затварање "врата" у одређеној политичкој групацији може представљати стављање целокупне каријере на коцку. Тиме се отвара поново питање да ли странке, али и парламентарне групе држе једно значајно овлашћење, ако не и (директно) овлашћење са јавноправним утицајем којим се суштински ограничава пасивно бирачко право, као једна од елементарних вредности либерално демократског поретка. Није ли то најбољи показатељ тезе да политичке странке јесу заправо јавноправни субјекти. Такође, уколико странке имају тако изражен утицај на парламентарну групу, није ли исправно поставити тезу да уколико у политичкој странци постоји централизована моћ без реалне проходности кроз коришћење права на пасивно бирачко тело можемо говорити о узурпацији једне уставне вредности и деформисању либералне демократије о чему ће бити више речи у наредној глави.

У неким системима се истиче да не постоји тако снажан утицај политичке странке на парламентарну групу за шта се као пример наводе САД.³⁹⁷ Партијски систем САД је изузетно занимљив, управо из разлога да овај партијски систем посматрамо као директно инкорпориран у јавни поредак. Но с друге стране утицај и угао под којим политичке странке делујеу на субјекте приватног права је увек слабији, а интензитет деловања блажи у

³⁹³ Видети: *ibid.*

³⁹⁴ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des partis politiques*, Paris, 2008, p. 143.

³⁹⁵ Поглавље 2. дела III дисертације.

³⁹⁶ P. García-Escudero Márquez, „El parlamentario individual en un parlamento de grupos: La participación en la función legislativa”, *Teoría y realidad Constitucional* 28/2011, p. 207.

³⁹⁷ M. Kasapović, *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003, p. 87.

односу на остале системе у којима се политичке странке посматрају као много аутономнији ентитети. Може се рећи да је унутарстраначка демократичност нешто што фино подешава функционисање партијског система и спречава да одређено јавноправно овлашћење прејакно исклизне и својом јачином пређе границу коју либерално демократски поредак дозвољава. Овде такође, можемо уочити и један парадокс, а то је да што су политичке странке више инкорпориране у јавноправни поредак елементима демократије јавноправност њихових овлашћења постоји више по обиму, али мање по интензитету. Тако, примера ради не постоје они карактеристични облици попут утицаја странке на статус посланика.

С друге стране, утицај политичких група у Немачкој је толики да је Тајзен карактерише „државом парламентарних група“, одређујући га заправо као кључну детерминанту целокупног политичког система. Упоредноправно гледано, улога парламентарних група је толика да било какво егзистирање самосталних посланика заправо је више неко политичко вегетирање без озбиљнијих могућности да се утиче било на одлуке које парламент треба да произведе, било на политичко презентовање свог рада и идеја грађанима. Свакако то не значи да би се оцена коју Тајзен истиче могла преликати и на остале политичке системе, пре свега зато што да би се дао толики значај парламентарним групама, потребно је да се одлуке заиста доносе унутар тих парламентарних група. У одређеним системима, у које спада и Србија без обзира што парламентарне групе неспорно имају изразиту формалну моћ, сам статус парламентарца није тако јак и он је условљен њиховим положајем у политичкој странци. Такође, посебно спорно је ако је тај утицај у одређеној мери концентрисан у рукама страначког лидера или врха странке, да ли можемо говорити о деформацији парламентаризма и самим тим концепцији која нарушава концепт либерално демократског поретка.

Улога парламентарних група је неспорно изразита и оне су у ствари главно средство организовања рада парламента. Такође, кључно је да је неспорно реч о ентитетима јавноправног субјективитета са типичним јавноправним овлашћењима. Оно што се намеће као следеће питање јесте испитивање степена (у)везаности парламентарних група и политичких странака.

Пре уласка у мериторно питање, желимо истаћи да и сама различита термилошка одређења парламентарних група у упоредној публицистици, али и позитивноправним решењима, имплицирају у духу латинске изреке *Nomen est omen*, извесна схватања о феномену парламентарних група, али и њиховом положају у оквирима одређеног система.

У одређеним системима Западне Европе попут Немачке, Холандије и Белгије се користи термин *фракција* (латински *fraction*) који етимолошки гледано означава „ломљење, поделе на делове“ од латинског *frangere* (сломити, разбити). Реч фракција се у литератури врло често употребљава да изрази (посебни) део политичке странке који се заправо разликује од остатка. У конкретном случају термин се очигледније међутим користи да би изразио део, односно засебну целину унутар шире скупине. Дакле одређену политичку групацију, која се унутар парламента разликује од осталих парламентарца.

Коришћење термина *парламентарне партије* који се користи у Великој Британији, односно *партијске групе* у Шведској, заправо може имплицирати тезу о парламентарном крилу политичке странке. Како примећује Станић овим термином се карактерише део који "који стоји насупрот изванпарламентарној страначкој организацији".³⁹⁸ У трећој групи система се користе знатно неутралнији термини *парламентарни клубови* у Аустрији, или парламентарне групе, које пре свега указују да је реч о организационим формама унутар парламента. С друге стране користе се и термини *клубови заступника* у Хрватској, односно *посланичке групе* у Србији које акценат стављају на самим индивидуалним представницима.³⁹⁹ Ми ћемо термин посланичке групе, који је званичан термин и у Републици Србији користити, не да бисмо се у теоријском раду везали за један позитивноправни термин, већ како кроз његово коришћење не бисмо заправо "обојили" и прејудиицирали одговор на питање које желимо да испитамо. Кључно питање у теорији бисмо могли свести на дилему да ли су парламентарне групе орган парламента и(ли) политичке странке.

Са једне стране, поједини аутори парламентарну групу виде као орган парламента. Тако их француски аутори Поирмер и Розенберг виде као орган парламента.⁴⁰⁰ Томе се свакако придодаје и становиште које их сматра обичним средством олакшавања парламентарног рада,⁴⁰¹ а у домаћој теорији је слично становиште Петрова који их види као "организационе облике који помажу функционисање парламента".⁴⁰² Присталице овог схватања попут Переза истичу неспорни аргумент генезе ових институција које су се развијале упоредо и под окриљем парламента, а појачавају га тврдњом да посланичке групе немају никакве правне односе ван парламента.⁴⁰³ Ова становишта теорије имају и своју конституционално јуристичку потврду у одлукама Уставног суда Немачке,⁴⁰⁴ који свакако спада у најцењеније судове централизованог уставног судства у свету, па се често истиче као "суд узор".⁴⁰⁵

³⁹⁸ М. Станић, *op. cit.*, p. 107.

³⁹⁹ Видети, М. Касаповић, (2003) *op. cit.*, p. 86; И. Пејић, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000, p. 26.

⁴⁰⁰ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des partis politiques*, Paris, 2008, p. 143.

⁴⁰¹ A. L. Sanz Pérez, „La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios“, *Cortes: Anuario de derecho parlamentario* 10/2001, p. 337.

⁴⁰² В. Петров, "Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011-да ли је посланички мандат коначно слободан?", *Избори у домаћем и страном праву*, Београд, 2012, p. 46.

⁴⁰³ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, p. 337.

⁴⁰⁴ Н. Borchert, „Die Fraktion“, *Archiv des öffentlichen Rechts* 2/1977, p. 228.

⁴⁰⁵ Б. Ненадић, *О јемствима независности уставних судова*, Београд, 2012, p. 3.

Уставно судство Немачке их оцењује као „неопходне установе уставног живота“, јасно истичући да имају „задатке у олакшавању техничког тока образовања мишљења и одлучивања у парламенту,“ чиме их заправо своди на техничко парламентарно средство помоћног карактера.⁴⁰⁶

Ово становиште оспорава Ређино, истицањем да се не спори значај ових посланичких група за функционисање парламента. Напротив, оне су како вели „душа парламента“, а занимљиву паралелу прави закључком да су исто тако и „политичке странке душа државе“, па отуда овај аутор поентира да као што „самим тим политичке странке нису државни органи, тако ни парламентарне групе нису парламентарни органи“.⁴⁰⁷ Изложеноу критику од домаћих аутора подржава Станић.⁴⁰⁸

Неспорно је да посланичке групе не постоје ван парламента, као и да су усмерене како би омогућиле функционисање парламента. Међутим њихову улогу, а тим пре и одређивање правне природе је исувише површно свести на изванредан техничко организациони аспект рада парламента, малтене их постављајући у исту раван са неком организационом јединицом секретаријата парламента. Сама представничка тела су исувише комплексне институције за тако упрошћена одређења. Ако политичке странке одређујемо као кључни механизам за претакање мноштва приватних у јавну вољу, парламент служи да се након тог претакања коначно поред осталих излучи јавна воља у форми закона и других парламентарних аката. Парламентарне групе јесу отуда нека врста и логичних партијских наставака или би прецизније било рећи остаци, крајеви партијског утицаја у парламенту. Посланички клубови се неспорно генеришу по страначким принципима.

Друга група мишљења иде у супротну крајност, па тако Вилдеман посланичке групе сматра као органе политичких странака, чиме се истиче јак утицај странке.⁴⁰⁹ Перез га тумачи измењеним положајем у представничкој демократији у којој се „бирачи не идентификују са послаником - појединцем, већ са политичком партијом.“⁴¹⁰

По правилу у оваквим теоријским расправама увек постоји трећа група аутора која заправо под формом *sui generis* комбинује еклектички прва два становишта. Такође део аутора истиче заправо мешане аспекте овог института који се поново налази на граници између приватног и јавног. Перес их истиче као „удружења приватног права са инвеститурама на јавним функцијама“. Према овом схватању, оне су пре свега политичка удружења, која су повезана са политичким странкама и која као таква уживају слободу и

⁴⁰⁶ H. Borchert, *op. cit.*, p. 228.

⁴⁰⁷ G. U. Rescigno, "Gruppi Parlamentari", *Enciclopedia del Diritto*, XIX/1970, p. 795.

⁴⁰⁸ М. Станић, *op. cit.* p. 116.

⁴⁰⁹ Наведено према: М. Станић, *op. cit.* p. 117, f. 506

⁴¹⁰ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, p. 341.

аутономију карактеристичну за приватно право, али уставом имају инвестиру ка јавним функцијама.⁴¹¹ Слично их Моке одређује као удружења из домена приватног права чија се сврха налази у оквирима јавног права, па самим тим подлежу и једним и другим нормама. И поред њихове јавноправне сврхе која се огледа у њиховој улози у функционисању парламента и каналисању воље народа што их чини субјектима "уставног права", ⁴¹² приликом свог одлучивања парламентарне групе, тачније њени чланови ипак имају једну слободу коришћења мандата и аутономију одлучивања у односу, како примећује Перез, на посланичке групе, али и парламентарни дом и политичке странке, што им све даје карактер приватноправног удружења.⁴¹³

Инсистирање на појмовима приватног и јавног права се нама чини као не баш најсрећнији избор, будући да постоје и институти који спадају у фундаменталне уставне принципе, а приватноправног су карактера (нпр. право на имовину). Такође, свођење политичких странака на приватноправни принцип није из перспективе ове докторске дисертације најкохерентније решење, будући да је управо циљ ове дисертације да се провери теза о политичким странкама као јавноправним субјектима. Но суштински гледано, разматрања наведених аутора се свде на лоцирања посланичких група као субјекта који обједињују статус парламентарног тела (јавноправни принцип) и тела политичке странке (приватноправни принцип).

У домаћој теорији, Пејић указује да се посланичке групе с обзиром на њихове "функције и структурна обележја која извиру из парламентарног права, оне могу одредити као посебне установе уставног права, као правни субјект *sui generis*. То што су нека њена својства везана и за статус и право политичких партија није довољно да њих оквалификујемо као страначке органе или инструмент странке у парламенту."⁴¹⁴

Парламентарне групе је неисправно посматрати као орган парламента, јер оне нису никакви органи који су потчињени вољи парламента и даље спроводе или разрађују налоге представничког дома. Наравно, посланичке групе јесу део парламента и крећу се у правним оквирима које је парламент одредио, али у одређивању тог оквира, значајну конститутивну улогу имају те исте посланичке групе, односно парламентарци и они у сваком моменту могу мењати тај оквир. Такође, није спорно да посланичке групе имају за циљ функционисање и олакшавање рада парламента, али је то само један дескриптивни сегмент њихове улоге који не обухвата суштину њиховог постојања.

⁴¹¹ A. Torres del Moral, *op. cit.*, p. 65.

⁴¹² A. Torres del Moral, *ibid.*, p. 60.

⁴¹³ A. L. Sanz Pérez, *op. cit.*, p. 359.

⁴¹⁴ И. Пејић, *Парламентарне групе* (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Нишу), Ниш, 2000, p. 122.

Такође, није их могуће свести на прост орган политичких странака, јер из претходног дела о карактеру посланичког мандата⁴¹⁵ јасно је да кроз начело слободног мандата политичке странке немају могућност истицања правно обавезујућег налога према парламентарним представницима, па самим тим ни према целој посланичкој групи. Наравно утицај и јасне везе политичких странака на деловање парламентарца и те како постоје и њих не треба занемаривати. Форма често служи да би се показала суштина и отуда је рецимо карактеристично, како примећује Пејић, на примеру Немачке да посланичке групе "имају 'пресликану' страначку организацију".⁴¹⁶ Посланичке групе заиста јесу "еманација политичких странака у оквиру парламента" и само парламентарно право, како примећује Станић, их тако "рачуна" имајући у виду да "узима у обзир њихову снагу". Како примећује исти аутор: "У политичком смислу, интерес парламентарне групе као целине је скоро па исти као интерес политичке партије."⁴¹⁷

Доиста, оба ентитета имају улогу да у политичком смислу изнедре одлуку у складу са својим политичким програмом. У смислу функционалности улога политичких странака је била каналисање мноштва приватних воља у оређени јавни израз. Тај јавни израз представља број парламентарца који се сада налазе у парламенту и који треба да из своје јавне позиције утичу на креирање одређене јавне одлуке у форми закона или других скупштинских одлука. На сличном трагу је становиште Пејићеве да „парламентарна група заиста представља једну форму партијско-политичке репрезентације у народном представништву, која политичке импулсе из претходне фазе, односно избора и политичке сфере претаче у сферу образовања државне воље."⁴¹⁸

Оно што је свакако неспорно имајући у виду образложено начело слободног мандата, јесте да утицај странке на посланичку групу није правно директан. Неспорно тај утицај може имати шире правно статусне консеквенце. Нпр. у одређеним системима би то било искључење члана из партије због партијске недисциплине, некандидовање на наредним изборима итд. Међутим не постоји директна правна обавезност и утицај неке одлуке политичке странке на парламентарну групу коју би пратила правна санкција у односу на директну правну ситуацију и која би обезбедила извршивост такве одлуке.

Такође у егзистенцијалном смислу не постоје директне везе између странке и посланичке групе. Тако упоредно гледано гашење политичке странке не доводи до распуштања посланичке групе.⁴¹⁹ Отуда, не само што

⁴¹⁵ Видети: поглавље 2. дела III дисертације.

⁴¹⁶ И. Пејић, *Парламентарне групе* (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Нишу), Ниш, 2000, р. 109.

⁴¹⁷ М. Станић, *op. cit.*, р. 134.

⁴¹⁸ И. Пејић, *Парламентарне групе op. cit.* р. 119.

⁴¹⁹ А. L. Sanz Pérez, *op. cit.* р. 365.

како истиче Бедура посланичке групе "нису појавна форма странака у парламенту",⁴²⁰ већ је јасно да су конституенти посланичке групе сами парламентарци који су легитимитет задобили на изборима од стране грађана. Иако није спорно да посланичке групе јесу нека врста наставка или остатка странке која је била средство претакања воље грађана, оне не могу постати сада сврха и одлучни чиниоци егзистенције. Утицај који политичка странка има не може да превагне и угрози концепт који парламентарна група има на основу начела грађанске суверености, парламентаризма и слободног мандата као темељних вредности либерално демократског поретка. Како се истиче: "Однос између групе и политичке странке не може да угрози положај који група ужива на основу државног правног поретка."⁴²¹ Иако посланичке групе суштински јесу, како вели М. Рамirez "'политички портпарол' странака у парламенту, истовремено су *правно (подвукао С.М.) независне од политичких странака.*"⁴²² Отуда се и истиче да је "веза између политичких странака и парламентарних група политичког карактера". Исти аутор и указује да су "ти односи политичког карактера и за правни поредак су често 'неухватљиви'," да "правни поредак и не би требало да иде за тим да потпуним регулисањем те односе у потпуности 'захвати'," као и да је то немогуће.⁴²³ Иако би се донекле могли сложити да је те односе немогуће у потпуности регулисати, неспорно је имати на уму значај тих односа по демократске процесе, али и фундаменталне основе либерално демократског поретка, због чега је битно регулисати концепцију односа политичке странке и јавног поретка, што ће бити предмет разматрања у наредној глави. Постојање притиска и утицаја није дакле нека врста директно принудног утицаја, већ више ствар политичког опортунитета и калкулације.

Перезова тврдња да парламентарне групе немају правне односе ван оквира парламента, формалноправно је тачна. Суштински гледајући међутим постоји неспорни утицај међусобних политичких односа унутар политичких странака који су од неспорног утицаја на односе унутар посланичких група. Односи унутар партије могу имати утицај на положај парламентарца, унутар посланичке групе и *vice versa*. Повезаност и међусобни утицај политичке странке и посланичке групе који често функционише по принципу спојених судова није просто социолошки гледано пренос односа моћи из једне у другу институцију. Како истичу Крос и Кац, ако желимо да следимо Шатшнајдерову често цитирану мисао да "нема демократије без политичких странака",⁴²⁴ истовремено морамо уважити чињеницу да су у "модерним демократијама партијски органи ти који доминирају и изборном

⁴²⁰ P. Badura, *op. cit.*, p. 505.

⁴²¹ A. Torres del Moral, *op. cit.*, p. 59-60.

⁴²² M. Ramírez, *Teoría y práctica del grupo parlamentario*, p. 13. Баведено према: М. Станић, *op. cit.*, p. 118 f. 518.

⁴²³ М. Станић, *op. cit.*, p. 120.

⁴²⁴ E. Schattschneider, *op. cit.*, p. 1.

и легислативном сфером, као и у процесу креирања политике, а истовремено окупирају централно место у изборним кампањама.”⁴²⁵ Реч је о неспорној судбинској повезаности два ентитета, јер се по правилу крак политичке странке односно изборна листа или посланици који су изабрани именом и презименом, али неспорно испред политичке странке, након избора и уласка у парламент трансформишу у посланичку групу. У том моменту свакако се прекида директна правна везаност за политичку странку. Међутим они остају неспорно везани и јесу чланови и делови политичке странке која је и даље моћно средство спровођења политике са својом целокупном мрежом активиста и инфраструктуром.

Такође, Перезовом становишту о непостојању формалноправне везе између партија и парламентарних група које се огледа у околности да у случају престанка постојања политичке странке не долази до губитка статуса парламентарне групе супротставили бисмо чињеницу да у упоредним решењима у случају забране рада политичке странке⁴²⁶ долази до губитка и статуса парламентарца и самим распуштањем посланичке групе (немачки модел). Наиме логично је да услучају формалноправног гашења вољом надлежног органа не престаје статус парламентарца, јер би такво решење било непропорционално. Разлог њиховог престанка је слободно изражена воља, а странке су само средство за каналисање приватних воља и јавну вољу. Без обзира на условно схваћену постојаност као елемент политичке странке,⁴²⁷ оне су настале као израз слободно изражене воље за политичким удруживањима, и такође том слободном вољом могу и престати да постоје, без утицаја на постигнуте политичке резултате. Код забране политичких странака, међутим сматра се да су оне своју основну функцију вршиле на правно недозвољен начин, па отуда и на њихов политички резултат се може применити метафора о “плодовима отровног дрвета”, где је потребно спречити сав утицај и даље деловање политичких странака. Тиме се међутим доказује и правна повезаност странака и парламентарних група.

Странке у том смислу јесу неспорни чиниоци законодавне власти. Под појмом чиниоца мислимо на неспоран правно легитиман утицај који иако није директан, јесте значајан на доношење јавних одлука највише тежине попут законских, па чак и уставних прописа. Оне самим тим имају јавноправни субјективитет, али и овлашћења која су пре утемељена у меком обичајном праву, него у формалноправним прописима. Тај утицај врло често уколико се занемарује може водити у централизоване партијске системе, онемогућавање пасивног бирачког права, као и узурпацију парламентарног мандата кроз институције бланко оставки. У том смислу избегавање да се види и призна јасна веза између парламентарних група и политичких група, као и неспорни утицај партија на законодавне процесе, који из перспективе либералног поретка у одређеној мери јесте и легалан и легитиман, само може поли-

⁴²⁵ W. P. Cross, R.S. Katz, “Problematizing Intra-Party Democracy”, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013, p. 172.

⁴²⁶ Поглавље 6. дела III дисертације.

⁴²⁷ Видети главу 1.5. дела II дисертације.

тичким странкама омогуцити знатно већу фактичку моћ и суштинско разарање либерално демократског конституционализма.

4.2. Политичке странке као чиниоци извршно-политичке власти

Политичке странке спадају у средство којим се одређују парламентарни заступници, као репрезенти народне воље. У том смислу постоји директна веза политичких странака које заправо јесу учесници на изборима са посланичким групама као јавноправним ентитетима унутар законодавне власти, због чега и политичке странке јесу чиниоци законодавне власти.

У наведеном одређењу ових делова власти истичемо значај на поделу у оквирима извршне власти на извршно-политичку и извршно-управну власт.⁴²⁸ У овом делу, али и самом раду не желимо да отворимо једно питање које постоји у оквирима уставноправне теорије, да ли је реч о засебним гранима власти које су равноправне (квадријалистичка теорија) са преостале две (законодавном и судском) или су заправо у питању две подврсте једне гране власти - извршне (тријалистичка теорија).

Овде свакако треба истаћи проблем указиван и у претходним радовима⁴²⁹ да су послови управе спровођење јавног интереса у којима доминирају критеријуми стручности наспрам којих у политичким стварима стоје питања политичке идеологије, вредности и политичких интереса. У политичким стварима основну улогу игра питање легитимитета, воље народа (*vox populi vox dei*).

Проблем у раздвајању ова два резона видљив је приликом стапања ове две функције у једном телу, односно субјекту који је део и управно-извршне власти (тј. њен врх) и практично цела, тј. кључна политичко-извршна власт. Свакако постоје теме поводом којих ће влада са министрима делати и промишљати стручно-административно, али и питања која ће решавати у складу са политичким светоназорима. У сваком случају у питању су две различите врсте резона. Министарства и влада јесу једне од најпродуктивнијих «мануфактура» управних аката, у којима се врло често сам министар јавља као другостепени орган који одлучује по жалби, а негде је то чак и сама влада.

У тим ситуацијама се заправо тражи не политичко, већ стручно, управно промишљање строго на основу закона (*stricto iure*) и према правилима струке (*lege artis*). С друге стране, постоје и случајеви где постоји мешање политичног и стручног, где је тешко одредити вододелницу, иако можемо закључити да принципијелна и квалитативна разлика постоји. Приликом делања извршно-управне власти имамо константност у функцији јавног интереса, док код извршно-политичке функције не постоји константни стручни

⁴²⁸ Р. Марковић, *op. cit.*, 1976.

⁴²⁹ С. Манојловић, *op. cit.*, 2009, р. 20-21.

резон, већ променљивост према идеолошким или прагматичним назорима тренутне политичке гарнитуре.

Битно је издвојити да разлике између ова два ентитета постоје и да су значајне у разматрањима када оцењујемо утицај политичке странке на наведене делове власти, због чега их и обрађујемо у посебним поглављима. Када говоримо о политичкој власти, заправо истичемо делове који се руководе политичким резонем и чине је политички делови система, професионални политичари, док код извршно-управног система, имамо делове професионалног, бирократског и административног апарата. Када говоримо о политичким деловима власти говоримо о представницима владе, пре свега министрима, затим председницима држава у системима са овом функцијом у егзекутиви, као и државним секретарима. По правилу би се деловима извршно политичке власти требало сматрати и делови администрације, кабинета политичких функционера који долазе и одлазе заједно са носиоцима политичке функције.

На јавне функције носиоци највиших политичких звања долазе избором од стране парламента (министри у парламентарном систему извршне власти) или непосредно од стране грађана када се бира председник у председничком или полупредседничком систему власти. Остале наведене ниже политичке функције бира затим сама влада (државни секретари) или лично министри (делове свога кабинета), али такође на основу политичког резона.

Иако постоји и постављање на највише политичке функције тзв. експерата које политичке гарнитуре стављају на одређене позиције како би из њих црпили легитимитет, на политичким функцијама се налазе по правилу политичари и то они највишег ранга који своју снагу по правилу црпе поред популарности и из положаја унутар саме политичке странке.

Приликом обављања највиших државних функција долази до стапања у једној личности која обавља јавну функцију власти са партијском. Прецизно раздвојити ова два резона у једној личности, стварање је илузије о постојању *homo duplex* - а који ће у одређеним случајевима раздвајати партијско и политичко, што је суштински неоствариво. Наиме на одређеној политичкој позицији се неко и налази у већини случајева захваљујући по правилу свом положају унутар странке и затим свом личном, али и страначком рејтингу изборно верификованом. У ишчекивању новог политичког (изборног) циклуса политичари на наведеним функцијама граде сопствене позиције.

Шта-више код одређених ситуација могло би се говорити о трострукој улози, када личност заправо дела као представник извршно-политичке и извршно - управне власти, као и експонент политичке странке. У случају извршно-управне власти мора се руководити јавним интересима и подређивати стручним резонима. У суштини носиоци функција само потписују, док им стручна решења припрема административни стручни апарат. Такође, сва управна питања по правилу потпадају под надзор судске контроле. У политичким питањима, која такође морају бити у уставним и законским оквирима заправо широко поље слободне оцене се мери политичким критеријумима

који се увек налазе између тежње да се имплементира одређена политичка идеологија, али и политичког прагматизма да се придобије подршка јавности.

Нарочито у системима где је сва моћ политичких странака садржана у рукама појединца (монократске странке) или групе појединаца (олигархијски принцип) где се носиоци страначке моћи налазе на највишим државним функцијама, долази до спајања и партијског и државног. Будући да у оба случаја имамо политички резон као основу делања немогуће је и нереално да не дође до извесног међуутицаја по принципу спојених судова. Тај утицај видљив је и у одређеним решењима где заправо у моменту изборних циклуса долази до редукције надлежности политичких грана власти. У питању су земље у којима пред изборе долази до техничког мандата владе без пуног капацитета. А посебно је занимљиво решење које је скоро у Македонији, сада Северној Македонији постало позитивноправно као плод политичког договора власти и опозиције из Пржна а која се огледа у прављењу прелазне техничке владе 100 дана пред изборе када у техничку прелазну владу улазе и посланици опозиције који добијају одређена министарска места, односно места заменика министара како власт не би била злоупотребљена у политичке сврхе. Иако неспорно изгласавање ове владе спада у надлежност парламента очигледан је утицај политичке странке на формирање и њиме се заправо само показује улога партије као чиниоца извршно-политичке власти. У наведеном случају до укључивања опозиције долази како владајућа странка не би злоупотребила прерогативе политичке, али и управне власти. Сличну ситуацију смо имали у Црној Гори 2016. године са прелазном техничком владом где су на челу сваког министарства постављани коминистри један из власти, други из опозиције.

Наведени примери показују да политичке странке јесу чиниоци власти, који како би се омогућили фер и поштени избори као један од основних принципа либерално демократског концепта уставности омогућава ушлив и опозиционим странкама у моментима када долази до нових избора.

Оно што треба истаћи јесте да наведене ситуације и правна решења нису карактеристика стабилних традиционалних демократија, већ система (пост)транзиционих друштава чије демократске институције, али и политичка култура нису довољно развијени. Да ли је самим тим исправно поставити питање да су политичке странке чиниоци власти само у нестабилним демократијама? Одговор би био негативан. Политичке странке јесу чиниоци власти и у стабилним демократијама, али је мера тог утицаја ограничена политичком културом, јавним мњењем и снагом опозиције што су детерминантне које недостају друштвима у демократском развоју. У свим демократијама политичке странке имају снажан утицај на извршно политичку власт. Такође, може се приметити да долази до значајне концентрације моћи између врхова странака и извршне власти. Самим тим изузетно је значајно отворити питања страначког устројства и унутрашње организације у односу на јавни поредак.⁴³⁰

⁴³⁰ Видети наредно 5. Поглавље III дела дисертације.

4.3. Политичке странке као спона између извршно-политичке и законодавне власти

Иако теоретски гледано се законодавна власт оцењује као ексклузивноа надлежност парламента, још крајем претпрошлог века долази до практичног разарања ове заблуде, о чему се истичу радови још крајем претпрошлог и почетком прошлог века, када се указује да се основне политичке институције, настале као тековина Француске револуције, налазе у кризи. Ако говоримо о "правним перима" са ових простора свакако је значајан спис Слободана Јовановића о тадашњој политичкој кризи из 1925. године у коме истиче: "Први теоретичари парламентаризма замишљали су парламент и владу као две ривалне власти: они су били уверени да ће парламент будним оком пратити владин рад и потрзати је на одговор за сваку погрешку. Теоретичари парламентаризма нису предвиђали ову заједницу политичких интереса између владе и парламента, због које парламент, уместо да открива, прикрива владине погрешке - и није више њен непоткупљиви судија него њен заинтересовани ортак."⁴³¹

Овај феномен заправо је толико у пракси демонтирао класичну улогу парламентаризма, да смо у ранијим излагањима истицали да је парламент као законодавно тело данас носилац законодавне надлежности у оној мери у којој су "потемкинова села" заиста била села. Иако из целе докторске дисертације, литературе коју смо користили и цитирали указујемо на појачан утицај политичких странака, неспорно је да у самом парламенту посланици имају правни оквир за слободно деловање и репрезентовање воље народа, иако несумњиво они јесу под утицајем и странке која је истовремено и снажна спона између владајуће већине и извршне власти. У претходним радовима смо наведено разматрање везивали само за системе у којима се извршна власт формира на основу већине у парламенту (парламентарни и полупредседнички систем), а не за системе у којима непосредно изабрани шеф државе формира владу (председнички систем). Међутим, овде бисмо и то становиште донекле променили, па бисмо споменули да и у председничким системима долази до наведеног феномена, с тим што сама егзекутива свој легитимитет не црпи из парламентарне већине, већ на непосредно изабраном председнику.

Формалноправно гледано унутар парламента се налази и могућност предлагања и усвајања закона, па самим тим његов положај као законодавног суверена изгледа и више него неспоран. Међутим суштински гледано од ове доктринарне поставке која је дуго времена са мањим одступањима читаво једно столеће успешно функционисала и у пракси, временом је остала само „позлата некадашњег сјаја“. У модерним демократијама дошло је до хипертрофије области које „траже“ правно регулисање, као и допуњавање конкретнијим прописима са којима се често извитоперује суштина закона.

⁴³¹ Видети: С. Јовановић, "Данашња политичка криза", *Из историје политичких доктрина*, Београд, 1990, р. 430.

Такође, долази до преузимања надлежности од стране разних независних регулаторних тела - државних агенција.

Изборни процеси у модерним друштвима претворени су често у маркетиншке битке иза којих стоје велике страначке машинерије које све више подсећају на модерна предузећа. У таквим условима постоји јака зависност посланика у односу на странку која је често и главни узрочник његовог изборног успеха, након чега долази до стапања одлучивања извршно политичке власти и парламентарне већине која се обавља посредством странке.

Суштински законодавац отуда и јесте заправо влада, док се парламентарна већина најчешће своди на гласачку машинерију која стараначки дисциплиновано гласа за предложено. Бројност и разноликост области које се данас морају регулисати општим правним актима траже специфична знања, а не „докторе опште праксе“. Отуда се од парламента који је састављен од „политичара са много више демагошке вештине него стручних знања“, не може ни очекивати некаква озбиљнија расправа, већ се све "свршава једном више или мање академском расправом, од које се у пракси види мало користи"⁴³² која би допринела бољим законима, иако је то управо била основна сврха парламента, чији назив потиче од латинске речи *parlare* – говорити.

На једном од скупова на ком смо присуствовали, својевремено је један парламентарцац изрекао да је суштински "директан телевизијски пренос једини мотив учешћа у парламентарним расправама".⁴³³ Тиме се заправо парламентарни рад свео на стварање предуслова за политичко каналисање на наредним изборима. Заиста ако изузмемо поједине, крупне, али не тако честе прописе и законе у односу на које би могла постојати озбиљна идеолошка и вредносна размимоилажења између парламентарне већине и њене опозиционе мањине, у већини случајева мали број посланика уопште има представу о њиховој садржини, а камоли идеју о неком озбиљном алтернативном предлогу. Закони се отуда стварају од стране уско специјализованих стручњака и правника па и не чуди што су у модерним друштвима законодавну надлежност преузеле влада са својим стручним телима и регулаторна тела (независне агенције) којима се све чешће преноси законодавна надлежност.

У погледу тактике парламентарне борбе по правилу постоје два кључна приступа, један је да опозиција увек критикује власт, тражећи да једноставно оцрњујући њен рад уруши и њену позицију пред наредне изборе или приступи становишту да подржава одређене у јавности прихваћене добре предлоге (конструктивна опозиција). Посланици владајуће већине ову

⁴³² С. Јовановић, *ibid.*, pp. 426, 430.

⁴³³ *Парламентарна пракса - уводни реферати, чланци и прилози о унапређивању квалитета законодавног поступка са тежиштем на иницијавити грађана, јавном саслушању и јавној расправи*, Нови Сад, 2012.

надлежност по правилу препуштају својим страначким врхушкама, које сада воде главну реч са позиције извршне власти, док опозиција најчешће неактивно чека шансу за убирањем политичких поена, без активније улоге у доношењу закона. Стога је центар одлучивања о садржини и усвајању закона измештен одавно ван парламента и налази се под окриљем владе и њених стручних тела. Отуда и можемо говорити да је парламент са некадашње главне роле спао на улогу "лутке-марионете" када је стварање закона у питању.

Кључна улога парламента се заправо огледа у виду контроле владе коју је могуће у парламентарним системима оборити. Иако се начело поделе власти као темељ либерално демократског поретка заснива на одвојености законодавне власти у рукама парламента и извршне власти коју отелотворује влада, у пракси можемо рећи долази до константног померања "осовине концепта поделе власти", а то је јасна одвојеност извршно-политичке власти (владе са министрима) и парламентарне већине. Суштинска контрола између парламента и владе у виду међусобне контроле, у моделима парламентарног и полупредседничког система власти, одавно не постоји.⁴³⁴

Криза парламентаризма постала је опште стање у демократијама у којима влада своју егзистенцију дугује парламенту. Она је узрокована објективним и константним околностима који су као клима (не могу се променити, може им се само прилагодити). Временом су међутим изникли нови мање или више успешни механизми (критички оријентисана јавност, "глас струке", активнији утицај опозиције...) којима би се надокнадила ова аномалија.

Имајући у виду да се након формирања парламентарне већине страначка врхушка пребацује на водеће извршне функције, за истраживање је кључно уочавање и објашњавање феномена политичке странке као инструмента који заправо спаја законодавну и извршну грану власти као чинилац оба. Уважавајући ову реалност, Венецијанска комисија отуда политичке странке назива – „термином облогом“ који чини се пре треба да ублажи проблем - „мостом“ између егзекутиве и легислативе.

Оно што свакако треба приметити јесте да у пракси долази до озбиљног нарушавања концепта поделе власти који неспорно представља камен темељац либерално демократског поретка. У вези основних питања овог рада неспорно је да су политичке странке од средства за функционисање демократског поретка постали чиниоци који фактички у значајној мери представљају центар спајања две гране власти које би по правилу требале бити

⁴³⁴ За разлику од председничког система власти (САД модел) где контрола у виду *checks and balances* система функционише, јер владу формира председник изборно легитимисан, као и парламент, што често доводи до ситуације да влада на челу са шефом државе и скупштинска већина припадају супротстављеним политичким групацијама. Ова констатација не значи глорификовање овог модела, већ само указивање на чињеницу уз опаску да је амерички модел до сада функционисао само у Америци док се у осталим земљама претварао у своји дегенерисани облик тзв. конзулски президентијализам, који се суштински сводио на цезаристичку (само)власт изабраног председника. Ђ. Сартори, *op. cit.*, pp. 112-114.

раздвојене. Контролна улога владе као базична улога парламентаризма у значајној мери је временом усахла и сведена на унутарпартијске односе или односе између странака код коалиционих влада. Тиме су политичке странке постале значајани чиниоци власти који ходају по танким линијама граница либерално демократског поретка. Да ли и колико продирањем у односе јавних власти политичке странке нарастувају или пак одржавају демократски поредак зависи од анатомије унутрашњих структура политичке странке, начина доношења одлука и степена унутарпартијске демократије? Такође, уколико су политичке странке значајан чинилац власти, не могу се посматрати као (обична) приватноправна удружења чије је уређење аутономно од одређених јавноправних критеријума.

4.4. Политичке странке као чиниоци извршно-управне власти

У либерално демократским порецима једна од основних претпоставки јесте да онај део професионалне управе који се бави редовним активностима државе, као, како би то истицао Диги, "јавне службе"⁴³⁵ јесте заснован на мериторном принципу запошљавања (*merit base system*), а не партократском принципу.⁴³⁶

Тако и на основу прописа доласка на јавне функције или службеничке функције, може се утврдити да ли говоримо о политичким критеријумима јавне службе. Тако где се на положај долази на основу одређених демократско-изборних процедура (непосредним изборима) или где се избор чланова врши политичким критеријумима попут избора чланова владе од стране парламента, није спорно да доминирају политички и врло често партијски критеријуми. Такође, тамо где политичка лица постављају себи блиске сараднике на места (државног секретара или чланова кабинета) чија дужина трајања мандата следи њихову судбину такође говоримо о политичким намештењима. У ситуацијама где се избор врши на основу одређених стручних критеријума који су основ за избор на одређену функцију и не прате дужину мандата политичких функционера, по правилу говоримо о административно-стручном, управном апарату.

Без обзира што у одређеним ситуацијама политички функционери представљају тачку спајања две (под)гране извршне власти јасно је да се они у питањима намештења стручно-административног апарата не могу руководити партијским критеријумима. У наведеним ситуацијама спроводи се дискриминација на основу политичког мишљења и припадности што је у потпуној супротности са модерним концептом либерално демократске уставности.

⁴³⁵ Л. Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 1998, рр. 40-64.

⁴³⁶ М. Давинић, *op. cit.*, р. 82.

На наведени начин долази до окупације државног апарата од стране политичке странке којом се најчешће јавним ресурсима намирује партијска војска и заправо политичке странке од неког ко би требало да буде основно средство одржавања демократског поретка постаје окупатор наведеног поретка. Продирањем у јавни сектор долази до запошљавања партијских активиста у јавне институције. Кроз намештења у јавним предузећима и институцијама неретко се улази и у коруптивне послове од којих део новца врло често завршава и за финансирање страначких активности. Наравно ова појава неспорно је карактеристика пре свега картелских политичких странака, али је у директној супротности са принципима либерално демократског поретка.

Степен продирања партије у јавни сектор зависи од различитих политичких, културолошких и економских фактора. Стабилне демократије, које су по правилу и економски развијене земље немају превише проблема са на пример потребом да запошљавањем реше егзистенцијалне потребе својих чланова. Једноставно у стабилним економијама питање запослености није примарно, а у многим земљама елементарна егзистенцијална питања се решавају социјалним програмима. Но и у наведеним случајевима одређена питања корупције у јавном сектору која су повезана са политичком корупцијом и моћи која се црпи из положаја унутар политичке странке, отварају питање политичких странака као чиниоца власти. Оно што треба истаћи јесте да *у либералнодемократским системима политичке странке, као и интереси политичке странке, а понајмање страначких центара моћи, не смеју имати примат приликом одлучивања у извршно-управним доменима, а свако продирање партијског представља недозвољено продирање политичких странака у јавни поредак.*

Степен и границе тог продирања се ваљају нормативно ограничавати, али зависе и од саме политичке праксе и културе, поред осталих ширих (економских и других социјалних фактора), као и јачине самих институција. Међутим, оне у великој мери могу зависити и од унутрашње анатомије самих политичких странака, попут начина одлучивања, унутрашњих демократских процеса, али и од степена унутарстраначке аутономије у односу на јавни поредак.⁴³⁷

5. АУТОНОМИЈА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА И ЈАВНИ ПОРЕДАК

5.1. Појмовно разграничење

Аутономија је хеленска реч која заправо представља симбиозу грчких речи „аутос“ (сам, сопствен) и „номос“ (закон, норма). Самим тим она у правном смислу представља самонормирање, ауторегулисање, моћ прописивања сопствених правила самом себи. Реч је о својству доношења сопствених зако-

⁴³⁷ Поглавље 5. дела III дисертације.

на, односно „самозаконодавству“, како истиче Марковић.⁴³⁸ Кант је у филозофском значењу одређује као својство воље да само себи може представљати закон.⁴³⁹ У радовима из психологије аутономија се изједначава са потпуном слободом и правом да врши изборе у погледу одређених вредности и самоодређења.⁴⁴⁰

У правном и политичком смислу се појам аутономије изједначава са самоуправљањем па се у смислу територијалне аутономије одређује као способност региона или заједнице да организује своје послове без мешања централне власти.⁴⁴¹ Имамо такође слична одређења аутономије као трансфер овлашћења с централног нивоа, на аутономне ентитете. Тиме се заправо аутономни ентитети утврђују, овлашћују да врше функцију јавних политика самостално у односу на друге изворе јавне власти, али у оквиру свеобухватног јавног поретка државе.⁴⁴²

У овом делу битно је приметити да се у оригинарном етимолошком смислу, које се касније прелива и на филозофију и психологију, аутономији придаје значај малтене потпуне самодовољности, независности воље и њеној неvezаности за неку другу јачу и супремацијску вољу. Када се међутим спустимо на терен креирања правног поретка, аутономија се обично посматра као извесна самосталност, али не и потпуна независност. Отуда у Клуверовом Међународном праву се истиче да „У правном смислу аутономија се одређује као додељивање интерне самоуправе региону или групи лица којима се стога признаје делимична самосталност од утицаја централне власти при чему та самосталност може примарно бити утврђена степеном стварне и формалне независности коју такви аутономни ентитети уживају у процесу доношења одлука.“⁴⁴³ Аутономија отуда свакако варира у своје степеновању, али у правном и политичком смислу она никада није, како би њена изворна етимологија завела, у потпуности независна и суверена. Дакле, иако етимолошки неисправна, ми ћемо је користити онако како се она уобичајено и општеприхваћено користи у правној теорији.

⁴³⁸ Р. Марковић, *op. cit.*, 2005, p. 556.

⁴³⁹ И. Кант, *Заснивање метафизике морала*, Београд, 2016, p. 92.

⁴⁴⁰ E. L. Deci, R. M. Ryan, *Intrinsic Motivation of Self-Determination in Human Behaviour*, New York, 1985 наведено према: В. Ђурић, *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа* (Књига I), Београд, 2018, f. 2.

⁴⁴¹ Y. Ghai „Introduction: Nature and origins of authonomy“, *Practicing Self-Government: A comparative Study of Autonomous Regions*, 2013. наведено према: В. Ђурић, *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа* (Књига I), Београд, 2018.

⁴⁴² S. Wolff, M. Weller, „Self-determination and Autonomy: A conceptual Introduction“: *Autonomy, Self Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to institutional design in Divided Societies*, London 2005, p. 13.

⁴⁴³ H. J. Heinze, „On the legal understanding of Autonomy“, *Autonomy: applications and Implications*, The Hague, 1998, p. 7.

У правном смислу, постоје два битна обележја која ваља истаћи. Прво, аутономија не подразумева независно деловање, јер над њом постоји јача правна воља. Друго, аутономија по правилу може бити даривана, односно одузимана и поново успостављана. И треће аутономија је изведена и додељена, а не оригинарна. Како Е. Спектроски вели, аутономија „није самоникла, него изведена из суверене власти“, што значи да субјекти аутономије „делују не по сопственом праву, него по државном овлашћењу“⁴⁴⁴

Аутономију у том смислу свакако треба разликовати од суверене власти која је независна и у потпуности не потчињена и „није подвлашћена никаквој вишој од ње власти“.⁴⁴⁵ Суверена власт је оригинарна и изворна, па легитимитет црпи сама од себе. Она је највиша власт (*summa potestas*).

У правном смислу дакле аутономија представља извесно саморегулисање прописивање самом себи одређених правила у тачно одређеној сфери и области која истовремено представља део ширег правног поретка који је јаче правне снаге. Самим тим јасно је да аутономија као појам у правном смислу садржи нешто редуковани потенцијал од свог изворног етимолошког значења. Саму аутономију доста је проблематично у правном смислу сводити на самоуправљање иако се заиста о аутономији деловања може говорити код самоуправних модела. Но, опет етимолошки гледано, али и правно, аутономија се обично своди на прописивање правила, норми, саморегулисање, док самоуправљање се пре свега односи на управљање и извршавање. Сличан став, који се приписује класичној старијој јуриспруденцији налазимо у „Правном лексикону“ где се истиче да „аутономија“ подразумева „самосталност у нормативној активности“⁴⁴⁶, а самоуправа у извршној и правосуђу.

У питању је регулисање одређеног поља које је део неке шире целине. Самим тим то поље саморегулисања мора се уклапати у ту ширу правну слику, али је неспорно да у одређеним границама унутар самог правног поретка постоји аутономија деловања. Како истиче Митровић: „Аутономија као друштвени, државни и правни појам почива на идеји да држава не мора непосредно да уређује све правно важеће односе да би испунила своје (...) друштвене задатке.“ Аутономија отуда није независна и суверена, али у датим оквирима има одређену самосталност. „Али када би аутономија била независна, тј. самостална од државне власти, тада то и не би била аутономна, већ нова државна власт. Следи да је аутономија упркос свом пореклу, могућа само као корелат (...) државној власти која је дозвољава и одређује.“⁴⁴⁷ У правном смислу се често прави разликовање независности и самосталности,

⁴⁴⁴ Преузето из: Р. Марковић, *op. cit.*, p. 556.

⁴⁴⁵ *ibid.*

⁴⁴⁶ У наведеном лексикону се наводи да сада, односно у време изласка лексикона „овакво разликовање не може да се одржи“ *Правни лексикон*, Београд, 1970, p. 56

⁴⁴⁷ Д. Митровић, „Аутономија као појам и облик: о смислу, врстама и домашјима аутономије“, *Анали Правног факултета у Београду* 3-4/2003, p. 418.

где је јасно да независност постоји апсолутно ван контроле другог, док самосталност не значи потпуно одвојеност од контроле и утицаја. Тако рецимо наш Устав прави разлику да је тужилаштво самостално, док је правосуђе независно, чиме се често правда већи степен утицаја извршно-политичке власти на правосуђе. Етимолошки гледано и самосталност у чистом смислу би у суштини требала да искључује утицај другог ентитета, па је зато правилније рећи, како се то истиче „релативна самосталност“.⁴⁴⁸ Та самосталност може бити различитог степена, у зависности од ширине области и броја и врсте питања на коју се аутономност деловања односи. Како истиче Митровић: „Постојање одговарајуће мере аутономије и њој прилагођених облика – било када и у било којој држави – јесте знак процене и одлуке да је аутономија потребна као мера сразмерне и релативне слободе унутар државне заједнице.“⁴⁴⁹ У своје „Лексикону српске уставности 1804-1989“ и Јовичић истиче различитост у степену аутономије која заиста може бити изразито висока или ниска, па тако пишући о територијалној аутономији истиче: „Степен и садржина аутономије могу бити веома различити, приближавајући је у једном случају статусу јединица локалне самоуправе (...), а у другом статусу федералних јединица“.⁴⁵⁰

Аутономија се у свету права, као и политикологије по правилу посматра у контексту аутономије територијалних ентитета у сложеним федералним државама (аутономија федералних јединица) и централизованим, унитарним државама (аутономија региона, покрајина и локалне самоуправе).⁴⁵¹ Друга врста аутономије је тзв. нетериторијална аутономија која заправо представља негативно одређење, тзв. *per negationem* приступ који подразумева све оно што не спада у територијалну аутономију. Ђурић стоји на овом дихотомном становишту.⁴⁵² Под нетериторијалном аутономијом се обично подразумева аутономија одређених етничких и верских (мањинских) група да врше одређене послове (извршни модел) и(ли) нормативну (само)регулишу одређена питања од значаја за њих, док се у оквирима ширег ентитета врши задовољавање општих интереса⁴⁵³ који нису од идентитетског значаја, односно идентични су и за већину и за мањину. Често се таква врсте аутономије назива заправо културном аутономијом.⁴⁵⁴ Мада је наведени термин донекле проблематичан, јер често аутономија ових

⁴⁴⁸ *ibid.*, p. 417.

⁴⁴⁹ *ibid.*, p. 418.

⁴⁵⁰ М. Јовичић, „Устав и уставност“, Београд, 2006, p. 484.

⁴⁵¹ Слично: В. Ђурић, *op. cit.*, 11.

⁴⁵² *ibid.* p. 20

⁴⁵³ Слично: Y. Ghai „Ethnicity and Authonomy: A freamework for Analysis“ in: *Authonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (ed. Y. Ghai) Cambridge University Press, 2002, 8.

⁴⁵⁴ Д. Митровић, *op. cit.* p. 418.

верских и етичких група може превазилазити само питања очувања њихове културе, па је свакако потпуније Ђурићево термилошко одређење као нетериторијална аутономија.

Наиме поред наведних врста аутономије у теорији се наводи и верска аутономија, која се у односу на претходно наведену разликује по томе што аутономија не припада одређеној верској групи, односно становништву, већ верској институцији као таквој.⁴⁵⁵ Тако нпр. одређене цркве или верске институције имају своје установљене судове за решавање спорова из своје надлежности, саме уређују начин избора функционера унутар своје организације, прописују правила у вези унутар верских питања итд.

Оно што се свакако може приметити јесте да квалификација наведених аутономија није нарочито детаљно објашњена. Наведена културна аутономија, односно исправније би било рећи аутономија етничких, односно верских мањина често се наводи као функционална аутономија. Митровић наведене врсте аутономија сматра „старијим облицима“, поред којих наводи и „новије облике“, али у самом раду не наводи који су то облици.⁴⁵⁶ Још једна од подврста аутономија која се спомиње јесте персонална аутономија која се односи на посебне категорије лица, професије, а корене вуче из феудализма када је подразумевала сталеже.⁴⁵⁷ Марковић наводи и институционалну аутономију која подразумева право одређених институција да имају одређену аутономију у обављању својих послова (универзитети, научне установе, организације, школе...).⁴⁵⁸

Иако аутономија представља једну фундаментау правну и политичку категорију, може се рећи да она као генерички појам није у потпуности обрађена и класификована. Неспорно је да је предмет највеће теоријске обраде била територијална аутономија која је била изузетно чест предмет анализе правне и политичке науке. (Нетериторијална) аутономија мањинских (етничких и верских) група је друга категорија којом се такође баве правни и политиколошки посленици. Реч је о категорији која је потпуно преузела примат осталог дела нетериторијалне аутономије. Ђурић у једном од најзначајних дела о аутономији у домаћој публицистици питање аутономије своди на дихотомну поделу територијалне и нетериторијалне поделе, а ову другу своди на мањинску нетериторијалну аутономију. Иако у каснијим радовима овај аутор изузетно детаљно улази у питања других облика аутономије чиме свакако чини пионирске кораке у осветљавању ових и у упоредној публицистици недовољно обрађених појмова.⁴⁵⁹

⁴⁵⁵ О аутономији верских институција: Б. Кошутећ, Д. Митровић, Аутономно право, Београд 1996, 84-88; Д. Перић, Црквено право, Београд 1997.

⁴⁵⁶ Д. Митровић, *op. cit.*, р. 417.

⁴⁵⁷ Б. Кошутећ, *op. cit.*, 88-91.

⁴⁵⁸ Р. Марковић, *op. cit.*, р. 561

⁴⁵⁹ В. Ђурић, *op. cit.*, рр. 17-24 и шире.

Такође, бисмо истакли да је дата правна аутономија несумњиво део ширег правног поретка и она је као таква остављена на слободну оцену одређеног правног ентитета, да би се тиме задовољиле посебности и вредности одређене специфичне групације чиме се истовремено омогућава остваривање неког ширег базичног права. Тако нпр. аутономија деловања верских институција омогућава се остваривање слободе вероисповести; научним и уметничким институцијама – слобода научног и уметничког стваралаштва; аутономија универзитета итд. Код одређених институција се истовремено дозвољава у одређеним границама слобода, јер се сматра да сама институција самостално може најефикасније и најстручније одабрати најбољи начин функционисања. Тако нпр. аутономија одређених стручних агенција које се измештају ван домета редовне извршне власти, представља претпоставку њихове независности и могућности за доношење најбољих нормативних оквира и деловања нпр. у пословима борбе против корупције, контроле летења итд. Слично је са аутономијом нпр. здравствених институција, привредних институција итд. Претпоставка је да је њихова аутономија циљно усмерена, попут дискреционе оцене, а да је њихова стручност најпозванија да у датим околностима и просторима којим постојећи правни оквир оставља доноси најбоља правила и делује по њима.

Није спорно да у оквиру овог питања не можемо обрадити једно овако компликовано и обимно питање које само по себи заслужује један фокусиран монографски приступ. Истовремено, приликом коришћења појма аутономије, морамо бити свесни ограниченог домета досадашње теоретске обраде овог појма, али и свешћу у ком контексту наведену категорију користимо у делу који следи.

Аутономија спада у једно поље које се остављава за *релативно* самостално деловање одређеном правном субјекту, ентитету - у овом конкретном случају – политичкој странци. Под деловањем се подразумева пре свега *правно нормирање питања из унутарстраначких надлежности, али може евентуално подразумевати и истовремено (само)управљање унутарстраначким стварима, доношење конкретних појединачних одлука, као и извесне квази, односно парасудске надлежности, када се одлучује о правима појединаца повезаних са статусом у политичкој странци.*

5.2. Аутономија политичких странака и јавни поредак

Проблематика аутономије политичких странака у симбиотичкој повезаности је са основним проблемским питањем ове дисертације – јавноправним овлашћењем и субјективитетом политичких странака.

Уколико су политичке странке јавноправни субјекти, или макар *sui generis* субјекти, са одређеним јавним овлашћењима, логично је поставити тезу да у том случају искључивање чланова партије, као и друга значајна питања, не могу бити суверено, неограничено и еклузивно унутарстранчко право, без могућности било какве правне контроле. У супротном то би значило да политичке странке као посебан ентитет улазе у забран јавног поретка, а да је

истовремено тај поредак ван домета регулације и да је самој политичкој странки остављено на слободну вољу на који ће начин користити овлашћења.

Први проблем таквог приступа је што долази до нарушавања једне врсте природне равнотеже, а то је да јавно овлашћење постоји да би се заштитио претежно јавни интерес. Други проблем је што када кажемо политичка странка то делује као један апстрактан ентитет који заиста може поседовати одређену аутономију делања, ако постоје унутарстраначки механизми који имају одређене унутрашње капацитете који су у складу са критеријума тог општег јавног поретка да производе одлуке које не иду у супротности са вредностима зајемченим унутар јавног поретка. Уколико се унутрашња питања политичке странке препусте потпуној саморегулацији, политичка странка може постати механизам за самозадовољавање одређених уско приватних интереса и заправо узурпације и злоупотребе јавних овлашћења.

Такође, чак и ако оставимо по страни жаришно питање ове дисертације (постојање јавноправних овлашћења и субјективитета), у контексту тезе да постојеће политичке странке представљају канал ка одређеним политичким функцијама, јасно је да њиховим аутономним саморегулисањем и одлучивањем о искључивању чланова, селекцији кандидата на јавне функције, долази до ограничавања доступности одређених јавних функција, па чак и пасивног бирачког права које спада у фундаменталне стубове либерално демократског поретка.

Ми смо разрадили концепт теоријске поделе на три модела односа страначке аутономије и јавног поретка.

Први модел пуне страначке аутономије, би подразумевао да је у апсолутном домену политичке странке регулисање бројних унутар страначких питања. Тако се признаје постојање аутономије странке и поводом регулисања питања: структуре странке, надлежности и врсте унутарстраначких органа, начина кандидовања на унутарстраначким, али и националним, односно локалним изборима, пријема и искључења чланова странке итд. Овај модел би заиста посматрао политичке странке као приватна удружења и у супротности је са основном тезом овог рада, односно значио би негативан одговор на кључно питање да ли су политичке странке јавноправни субјекти.

Други (антиподни) модел инкорпорираности страначке аутономије у јавни поредак подразумева да су политичке партије одређене вредностима, начелима јавног (либералнодемократског) поретка. Политичке странке представљају фундаменталне делове, стубове носаче јавног поретка и самим тим унутрашњи односи унутар странке не могу остати правно незаштићени. Конкретно речено непосредни избори јесу један од основних постулата либералне демократије. Либералне демократије не постоје без страначке конкуренције,⁴⁶⁰ самим тим политичке странке су стубови носачи овог поретка.

⁴⁶⁰ Видети: главу 4.2 у делу I дисертације.

Овај модел примера ради подразумевао би *апсолутну доступност чланства у политичкој странци*. Реч је о једној врсти основног политичког права грађана, чије укидање самим тим руши темеље либералне демократије. Евентуална ограничења би се могла везати за испуњавање одређених услова попут плаћања симболичне чланарине, постојање држављанства, пунолетство или забрану чланства у две политичке странке. Такође, унутар овог модела би се подразумевао и читав низ принципа који би морали бити устројени на принципима либерално демократског поретка који иако јесте апстрактан концепт који дозвољава различите подмоделе, истовремено има своје основне постулате. Па би тако унутрашње устројство подразумевало доношење одлуке на демократским принципима већине и партиципативне укључености чланова у процес доношења одлука.

Трећи модел, ограничене странчаке аутономије би подразумевао да странка има одређену слободу приликом одлучивања о искључивању својих чланова. Овај модел покрива један широки простор који се простира од модела пуне аутономије, с једне стране, до модела апсолутне доступности страначког чланства, с друге стране. Управо зато би се правна заштита могла тражити само из визуре одређених формалних аспеката у виду поштовања процедура и(ли) својих страначких аката приликом искључивања члана. Могло би се нпр. захтевати да странка у одређеним сегментима испоштује нека начела правичности и демократичности у самом поступку искључења (право на одбрану, јавну расправу итд.). У поступцима евентуалне судске заштите суд би се бавио испуњеношћу одређених критеријума самог поступка, без улажења у питање целисходности саме одлуке о искључењу..

Такође, могао би се поставити модел у коме у случају испуњености одређених критеријума странка сама може одлучивати о искључивању из чланства због супротстављености нечијих ставова политици странке. Међутим, уколико би страначка политика била оно што кажу највиши страначки органи, овај модел би био замаскирани модел пуне страначке аутономије. Овај модел је дубиозан са аспекта компатабилности са слободом мишљења и изражавања. Такође проблемско питање које се поставља је да ли је могуће искључити члана странке због његовог супротстављања ставу странке, чак иако је тај став странке у супротности са јавним поретком.

Постоји сијасет правних унутарпартијских питања за којеа можемо претпоставити да ли је њихово регулисање слободно аутономно поље политичких странака или је пак одређено правилима јавног поретка. Пробаћемо да побројимо нека од ових питања: начин финасирања политичких странака, могућност искључивања чланова, начин доношења одлука, начин унутарстраначких избора, слободно изражавање мишљења. Иако би селекција и категорисање унутарстраначких питања несумњиво представљало значајан допринос овој тематици, имајући у виду главни фокус рада, остаћемо на овом набрајању. Оно што је суштински код ових питања је да се она могу повезати са основним принципима либерално демократског поретка који карактерише политичке институције. Паћен у свом раду излучује: потпадање под судску власт (подсудност), уставност, демократичност и солидарност. Иако нам се

чини да су одређена начела превише апстрактна, па их Паћен даље разрађује, логика је да се одређена начела јавног поретка могу заиста применити на интерна правна питања политичких странака.⁴⁶¹

Одговор на питање мере страначке аутономије даћемо у оквиру анализе на три кључна питања. Прва је слобода мишљења и изражавања, друго је питање инкорпорираниости интерне демократије на унутарстраначке процесе и треће је питање права на чланство у политичкој странци. Кроз одговор на сва три питања заправо доћићемо до оптималног модела аутономије политичких странака у односу на јавни поредак. Питање унутарстраначке демократије је основно и оно само по себи има општи карактер, за разлику од слободе мишљења и израживања и права на чланство која су ипак појединачна питања. Поред њих би се могла јавити још нека парцијална питања која се у својој основи заправо суштински своде на питање страначке аутономије. Међутим иако посебна, два наведена питања су такође фундаментална и најчешће се јављају у пракси и уз унутарстраначку демократију тежишна су питања, која дају контуре модела унутарстраначке демократије.

Међутим, пре обраде ових питања, неопходно је разумети унутарстраначки процес и анатомију политичких странака. Реч је о суштински битном претходном питању, јер да бисмо могли говорити о моделу за регулисање унутарстраначког система ми тај систем морамо сами познавати. Такође, намеће се питање немају ли различити типови партија, другачији вид унутарстраначког функционисања, самим тим специфичну унутарстраначку анатомију и сходно томе не траже ли посебно третирано унутарстраначко регулисање. За предметно разматрање је неопходна Дивержеова типологија на кадровске и масовне политичке странке, као и даљи еволутивни развој ових типова странака, што је стога питање које ћемо најпре и обрадити.

5.2.1. Слобода мишљења и изражавања и партијска дисциплина

Либерална демократија заснована је на принципима основних (људских) права и слобода које су кодификоване међународним актима, али и стандардизоване конституционалним правним изворима и најчешће су правно обавезујуће највишим уставним актима. Слобода мишљења и изражавања спада у једну од неспорних слобода, а за саму либералну демократију има посебан значај. Концепт либерализма утемељен је на слободи као апстрактној вредности, а слобода мишљења и изражавања само је конкретизација те вредности. Реч је о једној уској слободи која се јавља као лајт мотив у осталим битним правима и слободама, али и читавим системским конструкцијама либерално демократског поретка. Она је неспорно извориште слободе медија које је заправо само једна специјализована и развијена верзија ове слободе. Право на слободан мандат такође у себи садржи значајне елементе слободе ми-

⁴⁶¹ И. Паћен, *op. cit.*, pp. 133-156

шљења и изражавања, па је чак и Европски суд за људска права слободу парламентарца, бранио позивајући се на слободу мишљења и изражавања.⁴⁶²

Она свакако има значајне варијације у различитим порецима, а и у самим подсистемима либерално демократског поретка има другачије, чак (скоро) дијаметралне интерпретације. С једне стране она се посматра као апсолутна, малтене неограничена слобода која чак дозвољава и толерише акте вербалног или писаног изражавања у јавности, који се пак у другим либерално демократским системима сматрају актима насиља и говора мржње. Иако ове разлике јесу битне за потпуно разумевање овог потпитања, свакако нећемо моћи ући у њихову превише детаљну анализу. Кључно питање је да ли политичка странка може ограничавати слободу мишљења и изражавања и у којој мери. Уколико бисмо пошли од модела инкорпорираности начела јавног поретка у политичку странку, на прву лопту би несумњиво одговор био да санкционисање и ограничавање другачијег мишљења не би било у складу са начелима либерално демократског поретка. Међутим, тај одговор би несумњиво био дат прилично површно.

Извесни утицај на слободу мишљења свакако постоји у једном ширем смислу. Сви колективни ентитети теже формирању групног става. Политика и јесте заузимање става, залагање да одређени став постане званичан, након чега се спроводи имплементација у реалном животу тог истог става. Политичке странке и служе да се одређене идеологије и интереси уобличи поводом конкретних питања у одређене ставове.⁴⁶³ У глави 2. Дела I смо их и одредили као средства за претакање скупа приватних воља у јавну вољу. Заузимање заједничког става у групним колективним телима, неспорно подразумева различита мишљења, а врло често и њихову међусобну конфронтацију и судар. Прва опција је да ће једна од појединачних воља постати и званично колективна иза које ће стати цела група. Друга могућност је да ће заједничка воља бити компилација више појединачних. И трећа алтернатива је да се у расправи и преговорима формира неко треће коначно (компромисно) колективно решење.

Политичка странка свакако мора формирати одређено мишљење и заузети одређени став. Ко ће бити одређени кандидат на изборима? Да ли ће се подржати одређени конкретан закон? Који је став поводом смањења плата у јавном сектору? Који спољнополитички правац треба да заузме држава?

С једне стране, неспорно је да су вредности либерално демократског поретка слобода мишљења и у том би се, једнострано посматрано, као закључак наметао став о толерисању било каквих страначких разлика и различитих мишљења. С друге стране, на уму треба имати улогу политичке странке да излучи јавну политичку вољу. Улога сваке странке је да учествује у том кана-

⁴⁶² Видети нпр. пресуде у случајевима *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године, *Ganchev v. Bulgaria App. no. 57855/00* од 12. априла 2007. године и *Sadak and others v. Turkey (No. 1) App. nos. 2990/96, 29901/96, 29902/96 и 29903/96* од 17. јула 2001. године.

⁴⁶³ Видети део II дисертације.

лисању, али она како смо истакли⁴⁶⁴ није прост "сакупљач воља", него и сама активно формира и утиче на приватне воље. Како се то истиче: „(...) не постоји мишљење већине, него тек треба да буде створено. Постоје само елементи тог мишљења које неко треба да обједини или чак да створи и формулише. Циљ сваке странке је долазак на власт спровођење сопственог програма, базираног на идеологији саме странке.”⁴⁶⁵ Самим тим улога сваке странке се огледа у постојању једне ефикасне организације која јасно комуницира одређене ставове којима привлачи присталице, али утиче и на формирање њихових ставова. Јасно је самим тим да се политичке странке налазе између сврха које могу на изванредан начин бити у колизији. У либералној демократији странка се налази између два императива. Први је императив либералне демократије, али истовремено често са дијаметрално супротне стране, странка има императив ефикасности који подразумева да странка буде функционална, јер само тада либерална демократија може постојати.

Приликом формирања сваког мишљења одиграва се извесни сукоб у коме се користе разне врсте психолошког притиска попут логичке аргументације, емотивног притиска, али и неке врсте групног притиска. У политичком смислу неспорно је да различита мишљења могу водити губитку подршке осталих страначких сабораца у даљој политичкој каријери. Иако би класификовање могућих санкција за различита политичка мишљења представљало значајан теоријски подухват, овде се нећемо моћи тиме детаљније бавити, али ћемо истаћи свакако неколико могућих подела, које могу представљати клицу неких будућих промишљања, а и корисна су за рашчлањавање овог посебног питања у складу са главном сврхом дисертације. Санкције могу бити социјалног карактера у смислу утицаја на друштвени статус унутар политичке групе. Иако се не поставља питање одговорности због изнетог става, једноставно „страначка бела врана“ губи подршку и статус унутар партијског јата. Санкције могу бити и правне у смислу да утичу на правни статус унутар странке попут опомене, ограничавања одређеног права (иступање у име странке), губитка одређене страначке функције па до потпуног лишавања страначких права (искључивањем из чланства). Такође, чини се најбитнија подела санкција би била она на дозвољене и недозвољене. Неспорно је да би недозвољене биле оне које у себи садрже бића одређених кривичних дела (уцене, претње, куповине утицаја итд.), али је кључно питање у одређеним случајевима политичког размимоилажења из перспективе јавног поретка и унутарстраначке аутономије, која је граница када странка може посегнути за извесним наметањем сопственог политичког става другим лицима.

Врло је битно уочити да приликом доношења одлуке у оквиру политичке странке имамо два периода у оквиру којих можемо посматрати слободу мишљења и изражавања. То је *период пре и након формулисања заједничког става унутар политичке странке*.

⁴⁶⁴ Видети део II дисертације

⁴⁶⁵ Слично: Т. Маринковић, *О праву на слободне изборе*, Београд, 2019, р. 119.

Прилично разумно делује поставка система у коме политичка странка дозвољава апсолутну слободу мишљења и изражавања до заузимања одређеног званичног става странке, након чега је сасвим могуће да члан, односно јавни функционер мора следити званичну политику своје странке и због тога трпети одређене консеквенце. Нпр. потпуно је замисливо да министар здравља, који је истовремено члан политичке странке, који се не слаже са политиком владе и новоусвојеним законима након јавних наступа буде смењен. Међутим, исто тако је неопходно том министру омогућити да се прво у оквиру владе, пред парламентом, али и у оквиру сопствене странке бори да његов став постане званичан.

Упитно је да ли у случају искључења можемо говорити о повреди слободе мишљења и изражавања. Реч је о политичкој санкцији коју наведено лице трпи, али се она може посматрати као разумна и дозвољена. У супротном једноставно цела странка као организација, али и одређена идеја и програм коју странка заступа постаје жртва нечијег личног каприца. Наравно шта је у складу са политиком и идеологијом странке тешко је рећи. Наведено лице има могућност да своје политичке идеје кандидује унутар постојеће политичке странке или у оквиру нове политичке групације, па ће у случају задовољавања већинске подршке добити шансу да их политички спроведе.

Однос слободе мишљења и страначке дисциплине посебно је карактеристичан код парламентарних представника који су у парламенту, како се то истиче у литератури, „представници народа, али и представници странака”.⁴⁶⁶ Наравно као што је приказано у поглављу о правној природи посланичког мандата,⁴⁶⁷ народни посланик је у либералној демократији неспорно слободан и у том смислу, иако свакако не можемо негирати утицај, нити значај политичких странака у парламентарном животу и раду, начин гласања и уопште било какво парламентарно деловање остају на крају у својој бити на слободној вољи народног посланика. Политичка странка никако не може нарушити везу између грађана и њихових народних представника. Она је у том односу посредник. Оно што је несумњиво већ објашњено у том посредништву и каналисању воље, политичка странка је средство, а не циљ и сврха. Дакле сама одлука на који ће се начин посланик одлучити, остаје његова суверена воља. Међутим сама политичка странка може користити одређена дозвољена средства утицаја, који не смеју прећи ову линију.

Приликом парламентарног деловања до посебног изражаја долази разматрање о значају јединственог деловања политичке странке. Апсолутно би нефункционално било не само делање посланичких група и одређених политичких странака, већ и целокупног парламента, егзекутиве (у парламентарном систему власти) и самим тим малтене целокупног система државне власти. Отуда неспорно јесте питање мере и тражења баланса који ће помирити, с једне стране, уставне вредности о слободном мандату са, друге стране, системом који гарантује одговарајући положај политичким странкама

⁴⁶⁶ М. Станић, 2018, *op. cit.*

⁴⁶⁷ Поглавље 2. дела III.

и омогућава њихову ефикасност, па самим тим и функционалност самог парламента.

Основно средство притиска јесте сама политичка странка и посланичка група о којој ће као институцији од нарочитог значаја за предмет ове докторске дисертације бити знатно више речи у наредном одељку. У упоредној парламентарној пракси се истичу различити механизми којима се постиже строга страначка, односно како се то истиче фракцијска дисциплина у парламентима.

У литератури се најчешће истиче постојање страначке, односно фракцијске дисциплине и страначке кохезије. Обично се под страначком дисциплином подразумева праћење страначког става под притиском неке санкције или награде, односно како се то сликовито истиче „штапа и шаргарепе“. Страначка кохезија је нека врста униформног деловања које је узроковано оданошћу и вером у заједничку идеологију и програм. Тако Линек и Ракушанов под кохезијом сматрају јединство које није наметнуто деловањем парламентарне групе, већ околности да чланови парламентарне групе имају идентичне или компатибилне ставове.⁴⁶⁸ Могло би се заправо рећи да је кохезија јединство парламентарца засновано на унутрашњим поривимима попут уверења и вере у одређену идеологију, док је дисциплина униформност остварена спољним притиском посланичке групе, односно политичке странке.

Слично, Езбудун истиче да је мера кохезије степен којим се одређује колико посланици зарад циљева парламентарне групе делују на исти начин, чиме заправо кохезију на неки начин изједначава са јединством.⁴⁶⁹ Најдетаљнију систематизацију страначког јединства дао је Сартори, који с друге стране терминолошки гледано чини супротну ствар од Езбудуна. Тако он дисциплини даје карактер општијег теоријског појма изједначавајући га са страначким јединством за које наводи четири узрока. Први је наметнута дисциплина (од стране страначких центара моћи). Друга је спонтана дисциплина (кохезија) коју иако не образлаже логично изједначава са праћењем идеолошких уверења. Трећа је рационална дисциплина заснована на интересу (подршка својој једностраначкој влади). И четврта је дисциплина услед повратног дејства, односно „заразе“ неке врсте одговора на дисциплиновано понашање друге стране.⁴⁷⁰ Ова подела свакако најдетаљније објашњава пут до страначког јединства. Посебно је битан и користан за разумевање закључак којим се истиче да ову поделу, као и све теоријске поделе, треба узети као „аналитичке дистинкције“, те да у већини случајева сви наведени узроци страначког је-

⁴⁶⁸ L. Linek, P. Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, *Sociologický ústav*, Prag, 2002, p. 48. E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, наведено према L. Linek, P. Rakušanová, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁶⁹ *ibid.*

⁴⁷⁰ Ђ. Сартори, *op. cit.*, p. 215.

динства јесу присутни и измешани,⁴⁷¹ подразумева се, додали би, у различитим пропорцијама у различитим системима. Терминолошки би се Сарторијевој систематизацији могло приговорити што јединство замењује генеричким појмом дисциплине. Такође, могло би се отворити питање да ли је рационална дисциплина нека врста подврсте дисциплине засноване на интересу. Но, неспорно ово рашчлањивање у много чему открива и објашњава питање страначке дисциплине. Даља продубљивања ове битне теме свакако превазилазе оквире ове дисертације.

За потребе овог рада неспорно је да разумемо значај страначког јединства, а посебно његову манифестацију у раду парламентарних група и приликом изјашњавања у парламенту. Начини на који се то јединство постиже јесу *страначка дисциплина* која подразумева деловање политичке странке, односно парламентарне групе да различитим видовима дозвољеног политичког притиска утиче на парламентарце да следе одлуку сопствене странке, као и страначка кохезија која подразумева руковођење заједничким вредностима, али и оданост идеологији и програму. Одлука о начину на који ће деловати на крају припада искључиво посланику. Посебно је битно истаћи да је у пракси тешко и разлучити када се нешто чини због притиска страначке дисциплине, а када је то последица страначке кохезије.

Једно од основних врста политичких притисака којима се делује на парламентарца јесте губитак места у парламентарним телима (одборима и комисијама),⁴⁷² где је место добијено захваљујући укупном резултату политичке странке на изборима односно снази парламентарне групе у самом парламенту. У В. Британији, као колевци парламентаризма, имамо најразвијеније врсте политичког притиска парламентарне групе, које истовремено не прелазе границе слободног мандата, нити „политичког укуса“. У унутарстраначком дисциплиновању британских парламентарца несумњиво је посебно значајна улога „партијског бича“, лица које поред осталог пописује чланове парламентарне групе и одређује ко ће бити евентуално избрисан.⁴⁷³ У литератури се наводи и пракса истицања позива за присуство на седници у писму, али и да је упражњавано подвлачење са једном, две или три цртице чиме се одређује значај присуства на самој седници. Једна цртица означава да је реч о седници не нарочитог значаја и потпуно је остављено на слободну вољу посланику да ли присуствовати. Две цртице подразумевају да је присуство обавезно, осим уколико посланик не постигне неку врсту центлменског договора са послаником из супротног тора којим ће формирати „пар“ који изостаје. На крају три цртице подразумевају обавезно присуство на самој седници и гласање у складу са страначким ставом.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ Ђ. Сартори, *ibid.*, p. 215.

⁴⁷² И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, p. 91.

⁴⁷³ P. Norton, „The United Kingdom-Exerting influence from within“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/New York, 2000, p. 39.

⁴⁷⁴ Видети: I. Jennings, *Parliament*, Cambridge, 1939, p. 78.

Наравно како не постоји аутоматска санкција која директно утиче на мандат посланика, јасно је да странка не може ући у отворени сукоб због било ког одступања од страначког става. Ваља свакако напоменути да у В. Британији постоји већински систем где је посланик ушао, иако из окриља странке, ипак под сопственим именом и презименом у парламент. Приликом наведеног притискања странка и посланик несумњиво вагају до које мере ће се користити евентуални притисак и вршити санкционисање. Иначе британски политички систем је много више последица неке врсте политичке културе и поштовања обичаја без директне правне санкције, па управо зато не постоји аутоматска реализација кажњавања посланика који би у одређеном случају одступио од страначког става.

Лабуристичка странка је чак у сопственом пословнику предвиђала да посланици могу изостати са гласања уколико је реч о питањима поводом којих се њихова лична уверења косе са званичним страначким ставом. По правилу, реч је о ретким одступањима, јер би се у супротном бирачима слао сигнал о разједињеној странци, која шаље конфузне поруке, па се самим тим доводи у питање и њена способност за управљање државом.⁴⁷⁵ Уосталом уколико неко има константна размимоилажења у односу на већински став странке, логично је закључити да се налази у погрешној политичкој странци.

У политичком смислу, иако утицај парламентарних група не може директно тангирати статус посланика, политичке странке имају кроз ту врсту овлашћења несумњиво и више него значајан утицај. Како се примећује у теорији „парламентарцу је *неопходно* (подвукао С.М) да буде члан парламентарне групе како би боље вршио функцију на коју је изабран.⁴⁷⁶ Место у одборима и комисијама, по правилу на основу квота припада парламентарним групама, које са њим могу слободно да располажу. Значај овог јавног овлашћења неспорно је од утицаја, па како истичу поједини аутори, народни посланици ван парламентарне групе постају „маргинална појава”.⁴⁷⁷ У Немачкој се такође основни механизми утицаја на парламентарце своди кроз јавна овлашћења политичких група. Они такође свакако нису занемарљиви, па како примећује и Шутемајер чак је и основно право парламентарца на говор ограничено и одређено од стране посланичке групе, на тај начин што њихови представници група утврђују време и трајање говора у парламентарним дебатама. Самим тим остаје мало „простора за некакву спонтану парламентарну реакцију било којег члана Бундестага појединачно.“ Поводом нарочито битних питања, извршни одбор парламентарне групе доноси одлуку ко ће од парламентарца, како се наводи, „заступати *ставове парламентарне групе* (курзивом С.М.) у пленуму“ уз обавезу да, како се наводи, „истакну јаку позицију парламентарне групе“, због чега иста ауторка наводи да парламентарне групе доминирају

⁴⁷⁵ L. D. Epstein, „Cohesion of British Parliamentary Parties“, The American Political Science Review, vol. 50, 2.6. 1956, p. 367-368.

⁴⁷⁶ J. P. Davin, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁷⁷ P. Avril, J. Gisque, *Droit parlementaire*, Paris, 1988, p. 70.

парламентарним пословима у Немачком Бундестагу до те мере да се истиче како би "посматрач могао да закључи да оне управљају целокупним парламентарним процесом".⁴⁷⁸

Након заузимања заједничког става унутар парламентарне групе подразумева се да ће посланик поштовати и следити страначку линију, без обзира што „формална (курзивом С. М.) независност сваког посланика пружа посланику једнак уставни статус и служи као важан коректив против свемоћних политичких странака“.⁴⁷⁹

Самим тим могао би се донети логичан закључак да заправо кроз механизам коришћења ових јавних овлашћења политичких странака, оне имају значајно оруђе дисциплиновања својих посланика користећи систем награде и казне. Тај механизам „штапа и шаргарепе“ како наводи Милер, анализирајући аустријски парламентаризам подразумева позитивне подстицаје попут одређених повластица или напредовања у хијерархији парламентарне групе или пак саме странке. Истовремено све те повластице могу бити ускраћиване посланицима, уз могућност некандидовања на следећим изборима, а као најстрожа политичка казна се јавља искључивање из партијског чланства.⁴⁸⁰ Неспорно је да шансе на политички успех без постојања страначке политичке и финансијске подршке се драстично смањују,⁴⁸¹ па сам тзв. „меки политички утицај“ је могло би се закључити заправо изузетно потентно средство утицаја приликом формирања страначки јединственог става. Самим тим могло би се закључити да је страначка дисциплина оличена у принципу „штапа и шаргарепе“ заправо основни узрок страначког јединства који је како наводи у случају аустријског парламентаризма углавном стороцентан.⁴⁸²

Постоје опречна мишљења око снаге мера страначког дисциплиновања и где лежи узрок страначког јединства. Иако британски изборни систем карактерише једнокружни већински модел који даје изразити значај изабраним парламентарцима,⁴⁸³ још пре Другог светског рата се наводило да доњим домом (Дом Комуна) британског парламента „доминира страначки дух“⁴⁸⁴ па се чак и истиче да су парламентарци преко "страначких бичева" до те мере дис-

⁴⁷⁸ S. Schüttemeyer, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁷⁹ T. Saalfeld, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁸⁰ Видети: W.C. Müller, *op. cit.*, p. 230.

⁴⁸¹ И. Пејић, (2011), *op. cit.*, p. 90.

⁴⁸² W. C. Müller, B. Steiniger, *op. cit.* p. 81.

⁴⁸³ О самосталности кандидата и утицају изборног система видети: главу 1. дела III ове дисертације.

⁴⁸⁴ И. Пејић, *op. cit.*, p. 25.

циплиновани да су малтене сведени на пуке извршиоце одлука парламентарних група.⁴⁸⁵

Реч је међутим чини се о спољашњој фасцинацији последицом, а не брижљивим испитивањем корелације са узроком. Британски парламентаризам свакако је обележен већинским (једнокружним) системом, који самим тим даје једну значајну слободу и аутономију изабраном представнику. Одређен висок степен унутарстраначке демократије несопорно такође омогућава извесну значајну независност претендента на парламентарну столицу од страначких центара моћи. Свакако је неспорна чињеница да је реч о економски развијеном друштву са широко постављеним економским слободама и предузетничким навикама, где партократија и страначко запошљавање нису нешто чиме би партијске елите могле утицати и држати у покорности чланство.

Нортон истиче нама ближе становиште да партијски бичеви заправо поседују скромна овлашћења против оних који одступају од страначког става и да је заправо позив на "страначку лојалност" најделотворније средство. Овај аутор не спори сам утицај "партијског бича", указујући његов значај на посланикове шансе да напредује или да добије одређену видљивост кроз парламентарне одборе.⁴⁸⁶ Но, реч је више о некој врсти комбинације прављења социјалних веза и руковођења сопственим уверењима, уз неспоран утицај, коме је тешко одредити пропорцију, и страначке дисциплине. Но да је кроз посланичке групе о некаквој „партијској страховлади“ проблематично говорити у случају Велике Британије добар пример је и постојање једнаког степена страначког јединства у Горњем дому (Дому лордова).

Имајући у виду да је Дом Лордова реликт аристократског устројства, чији се чланови бирају доживотно, те њихов парламентарни статус након избора, не зависи од милости страначких структура, па чак ни од воље бирача, чиме је отворен један апсолутни простор за чини се слободу мишљења и изражавања коју никаква страначка дисциплина, па ни некаква аутоцензура нема реалне могућности да ограничава.

Отуда је занимљиво да је организација Дома лордова изузетно слична Дому комуна у смислу устројства парламентарних група и "страначких бичева". Како су услови које смо мало пре истакли значајно различити, то би несумњиво и резултати оличени у виду страначког јединства требало да буду другачији. Како се то сликовито истиче "страначки бичеви" у Дому лордова су слични „полицајцима који у оквиру својих надлежности немају ни оружје, ни формална овлашћења, ни судове“. Њима заправо „недостају и штап и шаргарепа који су доступни бичевима у Дому комуна“.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ Видети, М. Пејковић, *op. cit.*, p. 238.

⁴⁸⁶ P. Norton, „The United Kingdom-Exerting influence from within“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/New York, 2000, p. 46

⁴⁸⁷ P. Norton, *ibid.*, p. 1-3.

Ипак у оба дома заправо постоји висок степен страначког јединства, па смо склони закључити да су "бичеви", иако не занемарљив притисак на страначке парламентарце, ипак пре једна ритуална форма, која несумњиво има у значајној мери своју практичну сврху, али не и ту снагу да у потпуности сломи нечију слободу мишљења. Отуда и закључак да се објашњења овог феномена у Дому лордова као „идеалног примера страначке кохезије“ могу тражити у „социјализацији посланика у односу на страначке норме и то пре њиховог избора у парламент.“⁴⁸⁸

Колевка парламентаризма је отуда свакако добар пример који развејава заблуде да се јединство постиже искључиво средствима страначког дисциплиновања. И други аутори такође истичу да заправо „дисциплина почиње, тамо где кохезија омане“.⁴⁸⁹ Слично Пејић указује да манифестовање страначког јединства „није увек и само последица строге страначке и фракцијске дисциплине“. Заправо, „префињени начини моралног утицаја у циљу постизања начелно јединственог наступа, могу бити успешнији од других, допуштених или недопуштених мера притисака. Требало би, заправо, да унутар страначког деловања фракцијска дисциплина буде само пратећа појава, а њена средства само помоћна мера за постизање жељеног циља“.⁴⁹⁰

Како то примећује Шутемајер да оно што је савршено рационална и независно донета одлука члана Бундестага, за доношење које одлуке није потребан никакав екстерни притисак на тог члана, погрешно се тумачи као неизбежно потчињавање и принуђена верност страначкој линији у парламенту. У немачким политичким странкама се верује да се не могу добити гласови бирача, уколико се дозволи нејединство, које грађанима указује на неспособност и неодлучност. Кохезија је магична формула за парламентарне политичке странке у парламентарним системима власти, а посебно у Немачкој. Немачка политичка култура награђује политичко јединство и истовремено кажњава политичко нејединство.⁴⁹¹

Како наводи Пејић: "Природна је тежња да се политичко јединство постигне претходним, исцрпним расправама у фракцијским и страначким вођствима, органима или међу чланством. Префињени начини моралног утицаја у циљу постизања начелно јединственог наступа, могу бити успешнији од других, допуштених или недопуштених мера притисака. Требало би, заправо, да унутар страначког деловања фракцијска дисциплина буде само

⁴⁸⁸ P. Norton, *ibid.*, 2000, p. 5

⁴⁸⁹ R. Y. Hazan, „Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation“, *The Journal of Legislative Studies* 4/2003,

⁴⁹⁰ И. Пејић И., „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 40-41/2001, p. 114.

⁴⁹¹ S.S. Schüttemeyer, *op. cit.*, pp. 6, 43-45

пратећа појава, а њена средства само помоћна мера за постизање жељеног циља”.⁴⁹²

Такође, ради потпуног разумевања проблематике и заузимања одређеног става у вези нормативне *de lege ferenda* и *de lege lata* ситуације, можемо се вратити Сарторијевијој констатацији о помешаности узрока који доводе до страначки униформног става. Додали бисмо и да је често јако тешко открити шта је заправо узрок, а шта последица на релацији страначке дисциплине и страначке кохезије. Свакако у “структурираним страначким системима” које карактеришу „постојане странке” неспорно је да је дуго устројени функционални систем створио и неку врсту политичке културе која обликује кохезију. Такође, не треба сметнути с ума да такви системи имају извешан природан систем који политички кажњава олако напуштање страначког курса, али истовремено омогућава кроз механизме унутарстраначке демократије да се свако мишљење избори за статус званичног страначког става.

Оно што свакако ваља истаћи јесте да упркос начелу слободног мандата, политичким странкама на располагању стоји читав један сет „тврдох” и „меких” мера, али у сваком случају прилично ефикасних којима могу утицати на уподобљавање мишљења парламентарца страначкој линији. Наравно ти механизми никад нису апсолутни и не могу тангирати статус посланика, али су неспорно показатељи легитимности формирња страначког аутономног мишљења. Они су и значајна индикација субјективитета политичких странака. А неспорно код институције парламентарне групе примећујемо и елементе јавноправних овлашћења. Поставља се свакако у контексту основног истраживања питање да ли се може ставити знак једнакости између посланичких (парламентарних) група и политичких странака, што ће бити детаљно разматрано у глави “Политичке странке као чиниоци законодавне власти”.⁴⁹³

Оно што се у овој фази истраживања свакако може изнети као закључак јесте да политичке странке имају одређено значајно поље аутономије утицаја на формирање страначког става. И то поље утицаја је легитимисано улогом политичких странака у каналисању мноштва приватних у јавну вољу. Наравно то поље аутономије, као и свака аутономија, не значи потпуну сувереност и неограничену слободу, већ је лимитирана одређеним границама чији би прелазак потирао основне поставке јавног поретка. Потребно је имајући у виду друго основно питање ове дисертације успоставити врло јасне границе тој страначкој аутономији. Постоји неспорно једно стапање и флуидна повезаност парламента и политичке странке. Та флуидност и повезаност, а у одређеним сегментима и стапање делова ових институција кроз институт посланичке групе неопходна је за функционисање политичког поретка и функционалног остваривања парламентарног политичког живота. То стапање међутим не сме водити окоштавању и губљењу у потпуности граница пене-

⁴⁹² И. Пејић, (2001), *op. cit.*, pp. 114-115.

⁴⁹³ глава 4.1. Део III дисертације.

трирања страначког поретка у јавни поредак. Та граница на примеру статуса парламентарца је кристално јасна. Слобода њиховог мандата је фундаментална поставка модерног парламентаризма и политичка странка продирањем у ту основну честицу мења целокупну структуру либерално демократског поретка који самим тим престаје то бити. Отуда су остале врсте утицаја које страначким центрима моћи дају могућност притиска на статус парламентарца, попут бланко оставки, стране тело у поретку либералне демократије.

Политичке странке имају у складу са својом улогом тенденцију да у одређеним сегментима могу утицати на изражавање мишљења својих чланова. То наравно не значи да се тиме по праву поништава или непотребно ограничава ова слобода. Њено извесно ограничавање можемо видети и у другим правним ситуацијама чистог либерално демократског поретка. Тако нпр. судије у одређеним системима не могу бити чланови политичких странака или рецимо давати јавне изјаве које се тичу политичких питања. Судије уставних судова или редовних не могу јавно коментарисати правна питања о којима одлучују или потенцијално могу одлучивати. Носиоци политичких делова власти не могу коментарисати судске поступке, јер тиме врше повреду начела поделе власти и остварују притисак на суд чиме могу повредити претпоставку невиности као један од фундаменталних делова из корпуса права на правично суђење, што су ставови које је више пута заузео и Европски суд за људска права.

У свим наведеним случајевима долази до одређеног ограничавања неспорно битне и темељне слободе мишљење и изражавања, али је она сразмерна и заправо неопходна да би се остварила сврха одређених јавних функција и омогућило неопходно функционисање управо либерално демократског система. Исто тако функционисање политичких странака као неопходан састојак модерног парламентаризма легитимизује и оправдава могућност странке да утиче на извесно ограничавање слободе изражавања. То ограничавање наравно није апсолутно и грађанин као субјект овог права увек остаје тај који суверено одлучује да ли ће га уживати у пуном обиму. Тако члан странке увек напуштањем странке може изабрати опцију да слободно изражава ставове који су у потпуној супротности са тренутно водећим ставом странке. Исто тако и у осталим наведеним случајевима министар, премијер или председник државе који осећају „правни неиздрж“ поводом коментарисања одређених судских одлука у јавности увек могу оставком на политичку функцију да задовоље своју потребу за коментарисањем рада судова. Мера ограничавања основних права и слобода је (увек) питање изразитог правног сензибилитета.

Одговор на питање мере евентуалног задирања у слободу изражавања, може се добити у симбиози са одговором на још два битна подпитања. Прво, да ли је унутарстраначка демократија неопходност у либералнодемократском поретку. Друга је какав је однос права на чланство у политичкој странци. Одговор на ова два питања даје могућност да боље разумемо проблематику аутономије политичких странака и јавног поретка, као и да дамо одређене идеално типске контуре, али истовремено и да потпуније разумемо однос

слободе мишљење и изражавања са страначким јединством. Наиме, питање унутарстраначке демократије је важно како бисмо разумели сам начин формулисања страначког става, па самим тим и могли ценити слободу мишљења и изражавања у оквирима саме партије. Такође, право на чланство, односно потенцијална могућност искључивања чланова која би представљала најтежу страначку казну за члана партије значајно одређују и питање слободе мишљења и изражавања, али и основно сегментно питање односа аутономије политичких странака и јавног поретка.

Суштински слобода мишљења и изражавања не могу бити поништени и стављени у руке неког партијског центра моћи. Исто тако апсолутна слобода мишљења и изражавања не може у неком нереално идеализованом апсолутном својству, разорити питање ефикасности политичких странака, чиме се истовремено уништавају и темељи за постојање либерално демократског поретка. Слобода мишљења и изражавања не може ни на који начин бити ограничена, тако да се апсолутно потире. У контексту начела којима људска права и слободе могу бити ограничени само како би се заштитило неко претежно добро, односно право и слобода. Ограничења је неопходно спровести искључиво у мери потребној за заштиту претежног добра.

Имајући у виду наведено, очигледно је да постоји значајна потреба за формирањем страначког става, али *унутар странке одређеним механизмима унутарстраначке демократије суштински мора бити дата могућност да свако мишљење унутар једног демократског процеса задобије легитимитет званичног става*. Наравно, апсурдно би било просто научно прокламовати потребу о некој суштинској равноправности мишљења унутар политичке странке, када је јасно да заузимање званичног страначког става зависи од многих фактора, попут места у формалној страначкој хијерархији, али и суштинских односа моћи, психолошког ефеката групног притиска, притиска јавног мњења итд. Никако се не сме занемарити поред хијерархијског односа и суштински однос моћи унутар једне странке и чињенице да велику количину моћи у значајној мери акумулирају нпр. партијски носиоци јавних функција. Самим тим одвојено од реалности делује декларативно прокламовање о некаквој апсолутно равноправној утакмици идеја. Оно што је међутим неспорно, јесте да се унутар странке мора обезбедити могућност кроз унутарстраначке механизме да се одређена идеја кандидује. *Плурализам мишљења мора бити гарантован кроз тај процес унутрашњег кандидовања идеја и у том смислу узурпација утицаја и формално правним путем јесте директна повреда либерално демократског поретка и као таква директно противуставна*. Странка неспорно има могућност да користећи унутарстраначку аутономију изабере најбољи и најефикаснији начин формулисања страначког става, али тај избор се мора кретати унутар граница које обезбеђују *реалну шансу* свакоме да се користи својом слободом мишљења.

5.2.2. Унутарстраначка демократија - нужност или избор

Оно што провејава у целом раду, да су политичке странке неопходан супстрат демократије, али да у одређеним случајевима могу представљати

једну од највећих опасности по демократију, једна је од основних теза ове демократије. Као један од лекова за демократију, намеће се успостављање демократских принципа унутар саме странке. У радовима који се баве питањем унутарстраначке демократије провејава обично упитаност *да ли политичке странке могу бити један од кључних стубова демократије, ако саме немају унутар-демократско уређење*. Тако Крос и Кац примећују да ако говоримо о развоју демократије на државном нивоу, долазимо до питања „не требају ли и саме странке да имају унутрашњу демократију приликом доношења одлука и расподеле овлашћења и утицаја“⁴⁹⁴

Питање унутарстраначке демократије је фундаментално питање политичког живота. И у теоријском смислу реч је о области која тражи додатна уобличавања, а у политичком реч је о питању од кога зависи заправо судбина демократије у одређеним земљама. Из правне визуре ће свакако несумњив изазов бити како заштити вредност либерално демократског поретка прописивањем граница у унутрашње политичким питањима политичким странкама, а истовремено не нарушити слободу удруживања и политичког деловања.

Повезаност унутарстраначких процеса са јавним поретком иде до те мере да се проблематизује питање да ли се део разматрања везан за међустраначке односе, заправо може применити и на унутарстраначки живот странке. Тако примера ради као што финансирање странака у њиховој међусобној политичкој утакмици може нарушити фер изборне услове или имати елементе зарађује политичке корупције, исправно је поставити питање да ли самим тим и финансирање унутарстраначких избора може имати исте аномалије. У прилог овој тези говори чињеница да се у одређеним системима на финансирање унутарстраначких избора *mutatis mutandis*⁴⁹⁵ пресликава законска регулатива у вези финансирања за опште међустраначке изборе.

Унутарстраначка демократија се отуда како се истиче не може посматрати самостално и изоловано, већ као део интегрисан у читав један „низ демократских и партиципативних могућности који се нуде грађанину“ и која је у таквој визури „само једна компонента демократског живота у држави“, која „укупном демократском искуству може допринети или одмоћи у зависности од тога како је структурирана.“⁴⁹⁶

Постоје два кључна питања која су битна приликом разматрања појма унутарстраначке демократије. Прво је: *шта подразумевамо под унутарстраначком демократијом?* Друго је: *да ли је унутарстраначка демократија неопходан део партијског живота?*

Прво питање је неопходно како би смо избегли термилошко-појмовну опасност да једном појму дајемо различита значења, па дођемо до извесног

⁴⁹⁴ W. P. Cross, R.S Katz, *op. cit.*, p. 1

⁴⁹⁵ *ibid.* 9-10

⁴⁹⁶ *ibid.*, p. 5

мисаоног сагласја, иако се суштински разилазимо у становиштима. Друго питање је неопходно нарочито у контексту основне тезе овог рада. Наиме јасна потреба за неопходношћу постојања једног *јавно правног* супстрата, односно фундаменталне вредности јавног поретка у институције политичке странке, сада већ потпуно јасно имплицира да је неопходно реч о јавноправном субјекту. Такође, потреба да одлуке буду доношене по критеријумима „демократије“ јасно имплицирају значај тих одлука и да је њихово доношење заправо последица јавноправних овлашћења.

Приликом расправе о појму унутарстраначке демократије изузетно је битно јасно дефинисати шта под тим појмом подразумевамо, како се не бисмо заправо „слагали“ око појма коме дајемо различита значења. Управо како веле Крос и Кац „партије и заједнице које промовишу демократију се уопштено могу сложити да је унутрашња демократија добра ствар, али с друге стране сва истраживања унутрашњих партијских структура, јасно показују да не постоји јединствена, усаглашена дефиниција шта значи бити интерно демократски.“⁴⁹⁷ Политичке странке које се декларишу као интерно демократске функционишу и организују се на различите начине. Коришћење превише општих идеалнотипских модела носи опасност од олаког терминолошког скривања под њим свега и свачега, па сам појам губи суштинску сврху и више је семантичког значења. „Као што је и дефинисање демократије, спорно, исто је и са одређивањем унутрашње демократије.“ Постоје различити појмови који се могу приписати и подразумевати под термином партијске демократије, попут: инклузивности, укључености, децентрализације, одговорности.⁴⁹⁸ Поставља се питање међусобних односа, ових појмова, али и њиховог конкретизованог значења.

И сама демократија, као што смо могли приметити у уводном разматрању има доста различитих значења. Самим тим могло би се заправо тражити повлачење једне *mutatis mutandis* паралеле па би се све оно што би се подразумевало под демократијом на државном нивоу, односно у случају овог рада, на примеру либералне демократије, заправо требало преликати и као концепт унутарстраначке демократије на партијском нивоу. Таква паралела би међутим представљала и превише упрошћено посматрање ствари и потпуно занемаривање чињенице да је држава један знатно комплетнији систем, а политичка странка иако битан институт, далеко уже комплексности. Смештати концепт демократије, која се простире по целом концепту државе, па самим тим обухвата и један широк тоталитет односа, а затим је пробати укалупити у страначе ципеле, превише је поједностављивање ствари.

⁴⁹⁷ *ibid.*, p. 3.

⁴⁹⁸ Тако нпр. Крос и Кац проблематизују ово питање „На пример, ако је инклузивност кључно разматрање, да ли је у погледу избора кандидата забринутост због инклузивности селектората (оних који бирају кандидате) или је реч о разноликости групе кандидата која је на крају изабрана? И, коме би требало да припадају било која група - чланови странке, присталице странке у бирачком телу, бирачко тело уопште? “ W. P. Cross, R. S. Katz, *op. cit.*, p. 2.

То мишљење бисмо заправо лако могли побити, јер би његова проста примена, заправо значила да политичке странке морају садржати све вредности које садржи демократски поредак једне земље. А то би заправо значило потпуно пресликавање уставног поретка на унутарстраначки поредак, што је заправо апсолутно нетачно. Странке морају поштовати нека базична фундаментална правила тог поретка, пре свега она фокусирана на политичку борбу, док у односу на многе дијаметрално супротне вредности могу имати супротстављена становишта. Па тако у републици можете имати монархистичке странке и обрнуто. Странке које се залажу за другачије територијално, економско, приватносвојинско уређење од постојећег. Наметање само једне интерпретације демократије управо би било негирање саме демократије.

Могуће је чак да у демократији имате политичке партије, које негирају постојећи либерално демократски поредак и теже његовој замени. Дobar пример тога су свакако комунистичке партије. Међутим у већини система се дозвољава егзистирање оваквих политичких покрета докле год своје радикално неслагање са демократским поретком обављају у оквирима демократских легалних процедура самог тог поретка. Свакако постоји концепт либерално демократског поретка, који апсолутно верује у право избора грађана, као и да ће у једној равноправној утакмици идеја грађани направити најисправнији избор. Снага либералне демократије је заправо у слободи и постоји вера да се у оквирима те слободе, друштва не могу одрећи саме слободе, јер је она увек најбољи избор. Постоје свакако девијације овог става, оне су видљиве у тенденцијама да се либерални поредак штити и "нелибералним" механизмима попут рестрикција и забрана, па тако постоје системи где постоји попут Устава (Основног закона) Немачке јасна прокламација либерално демократског поретка који са елементима "борбене демократије", заправо дозвољава негацију свих других уставних поредака. Неспорно реалност у виду трауматичног искуства у периоду Нацистичке Немачке је имала кључан утицај да уставни поредак има "борбенији" став према негацији либералног поретка.

Но, свакако неспорно је да код (унутрашње) демократије не можемо прихватити схватање демократског концепта у свом најширем смислу и значењу, већ да га морамо свести и сузити на меру применљиву на страначку организациону структуру. Неспорно је да они подразумевају одређену отвореност ка ширим народним масама, односно отвореност странке према бази која има могућност утицаја на доношење одлуке (и)и значајан утицај на избор и проходност ка страначким функцијама. Такође, претходно излагање о томе како се не може повлачити олако апсолутна паралела између демократског друштвеног и страначког поретка, истовремено не значи другу крајност која би се огледала у занемаривању повезаности степена демократије у држави, тј. целом друштву, као основе с једне стране, и унутар страначке демократије.

Различити степени, али и интерпретације демократије у конкретним земљама, „траже“, а и у стању су да спроведу различити степен унутрашње демократије. По правилу приликом увођења принципа унутарстраначке демократије постоје два доминантна партијска модела. Тако Крос и Кац наводе

два примера. Први би били непосредни унутарстаначки избори који омогућавају кроз принцип једнакости гласања (један човек један глас) најширу могућу партиципацију. Друга опција је да се кроз принцип страначких делегата на партијским конференцијама осигура регионална, полна или нека друга социјална избалансираност уз истицање да се тиме заправо уважава инклузивност, репрезентативност и колективно одлучивање.⁴⁹⁹

Хазан и Рахат истичу да постоје бројни докази који јасно указују да повећано укључивање људи (партиципација) смањује инклузивност унутар странке.⁵⁰⁰ Поставка делује прилично логично. Инклузија спада у укљученост различитих социјалних група (по годинама, полу, сексуалној оријентацији, регионалној припадности, затим националне, верске, културне мањине итд.) По правилу се укључивање ових група може вршити или путем гарантовања квота или стратешки централизованом одлуком која ће водити рачуна о укључености свих различитих социјалних група које политичка странка жели да кандидује. С друге стране, укљученост ширих слојева у сам процес доношења одлука (партиципативност), препушта одлуку личним преференцијама чланова и то по природи ствари онемогућава пројектовање различитих социјалних група. Но овим се свакако отвара и једно идеолошко питање које у значајној мери поларизује политичку сферу унутар окриља либералне демократије, као и у интерпретацији, али и креирању уставних вредности.

Можемо се сложити са тврдњом да „демократија јесте комплексан појам са више компоненти“.⁵⁰¹ Исту тезу у свом ауторском делу истичу Хазан и Рахат указујући да је неке компоненте демократије у политичком животу могуће максимизирати кроз унутрашњи рад политичких странака, а друге путем општих избора, као и да се инклузивност у зборовима кандидата и законодавним телима могу бити максимизирани кроз мање партиципативне процесе номиновања партија, који се могу отклонити високо партиципативним општим изборима.⁵⁰² И ова тврдња је свакако тачна и значајно доприноси разумевању проблема да је промишљање да унутарстраначке и опште изборе треба посматрати у симбиотичком, међузависном дејству. *Прво оно што је јако битно извући из овог разматрања јесте да се унутрастраначки изборни процес посматра као интегрисан део са изборним процесима унутар саме државе. Они заједно имају једну јединствену функцију. Тако интегрисани они су неспорно део једног јавноправног система, па је самим тим и субјективитет тог процеса - јавноправни.*

Друго битно питање је да у контексту разматрања инклузивности и(ли) партиципативности, не можемо занемарити да ова два приступа једноставно није могуће помирити одређеним теоријским концептима, јер они као реалне

⁴⁹⁹ *ibid.*, p. 4

⁵⁰⁰ Y. R. Hazan, and G. Rahat, *op. cit.*

⁵⁰¹ W. P. Cross, R.S Katz, *op. cit.* p. 5.

⁵⁰² Y. R. Hazan, and G. Rahat, *op. cit.*.

интерпретације демократског поретка имају значајну идеолошку супротстављеност. Ако даље продремо у ову расправу, инклузивност подразумева укљученост различитих социјалних група, па и оних којима се елементима позитивне дискриминације, покушава надоместити реална недоступност одређених функција. С друге стране имамо класичан либерлни приступ који подразумева политичку борбу и инсистира на „једнакости шанси“, а не „једнакости исхода“ што представља два вида политичког виђења начина на који се демократија остварује. Исто се примећује у литератури констатацијом да опредељивање за један од ова два модела свакако може „рефлектовати карактер странке (обухвати све странке или идеолошке странке) или чак разликовања између опозиционе и владајуће странке или партије у хетероогеним и хомогеним друштвима.“⁵⁰³ Опредељивање за један од ових модела превазилази домете (овог) правног рада који шледира да остане правно неутралан, иако неспорно сукоб ова два виђења јесте битка која се не води само у политичкој и медијској арени, већ и у уставним судницима, где резултат тих борби има далекосежне последице по друштво.

Исто тако без обзира што у оквирима овог (правног) рада не желимо да отварамо идеолошка питања, не можемо занемарити да је висока партиципативност ближа класичном схватању демократије. Инклузивност је последица модернијег схватања демократије и иако она шледира да представља једну демократску интерпретацију, заправо више представља корекцију, па и критику класичне демократије.

Како се исправно указује ”општи избори имају мало могућности да реше проблем инклузивности створен кроз процес одабира кандидата, јер су странке у већини система чувари изабраних функција”.⁵⁰⁴

Оно што у овом делу јасно морамо успоставити јесте разумевање у којим оквирима причамо када говоримо о унутарстраначкој демократији. Неспорно је да не можемо тачно прецизно дефинисати калуп и уклесати га за сва времена и сва поднебља, али свакако можемо закључути да о *унутарстраначкој демократији можемо говорити само онда када имамо систем који је створен да сви чланови и база заправо могу утицати на доношење кључних одлука, али имати заправо и извесну реалну шансу да се у оквиру одређених унутарстраначких процедура кандидују за позиције како унутар странке, тако и за јавне политичке функције до којих се долази као кандидат странке, уз подршку страначког чланства, а не апсолутну контролу уских страначких елита*. Кац унутарстраначку демократију упрошћено поставља као питање да ли политику странке одређује, с једне стране, лидерство или, с друге стране, масовно лидерство.⁵⁰⁵ На истом становишту је отац теоријске анализе политичких странака, Диверже, који и у

⁵⁰³ W. P. Cross, R.S Katz, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁰⁴ *ibid.*, p. 5.

⁵⁰⁵ R. S. Katz, *Democracy and Elections*. New York, 1997, p. 38.

анализи о различитим видовима партијске организације истиче везу између чланства и лидерства.⁵⁰⁶

Такође, овако постављен оквир разумевања унутрастраначке демократије, дозвољава заправо задовољавање и идеолошких тежњи кроз евентуално фаворизовање, односно позитивну дискриминацију различитих социјалних група, али увек заправо у мери у којој не онемогућавају у потпуности некој другој друштвеној групи, односно целокупној бази да, макар и кроз нешто отежану форму, ипак кандидује и са реалним шансама каналише сопствене политичке тежње унутар политичке странке.

Свакако, реч је о једном општем стандарду, који се различито може интерпретирати и не увек тако лако утврдити. Нереално је очекивати да се њиме може избрисати (у потпуности) утицај страначких елита. Поред правно процедуралних аспеката неспорно је свакако узети и друштвене и културолошке околности, али несумњиво је да и тако опште конструисан стандард може представљати значајан оријентир.

Сада када имамо неку назнаку унутрашње демократије као неспорног појма, долазимо до другог битног питања, овог дела. Да ли је она уопште неопходна? И да ли је она последица или пак узрок, али свакако у некој врсти каузалне везе са (евентуалним) јавноправним субјективитетом политичке странке.

У смислу неке стандардизације регулативе у либерално демократским порецима, имамо једну неспорну и несумљиву тенденцију јасне назнаке афирмативног односа унутрастраначке демократије.

Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија је у своме "Кодексу добре пракси у вези са политичким странакама" експлицитно истакла да је „јачање унутрашње демократије политичких странака изричито циљ.“⁵⁰⁷ Истовремено Комисија изражава опрезност указујући да регулација не сме довести до „неовлашћеног мешања у право партија као слободних удружења која управљају сопственим унутрашњим пословима“, али је свакако „неопходноодређеним прописима регулисати унутарстраначке активности како би се обезбедило правилно функционисање демократског друштва“.⁵⁰⁸ Такође, Парламентарна скупштина Савета Европе је позвала државе чланице да обезбеде "законадавним оквирима промовисање примене унутрашње демократије од стране политичких странака". Директно се истиче веза унутарстраначке демократије и демократије, па се тако истиче да је "консензусом утврђено да

⁵⁰⁶ M. Duverger, (1954) *op. cit.*, p. 12.

European Commission for Democracy through Law (the 'Venice Commission'), *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*, Strasbourg, 2009, <http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD%282009%29021-e.pdf>

⁵⁰⁸ .- стр. 28 - 29 Смернице о регулисању политичких партија“ ОЕБС-а и Венецијанске комисије. Усвојен у октобру

је јачање унутарстраначке демократије пресудан предуслов за развој демократије у бројним земљама.”⁵⁰⁹ Такође, IDEA која се сматра најрелевантнијим центром за изучавање политичких странака у модерним демократијама, као циљ једног пројекта је установила ”провоцирање реформи како би се идентификовали кључни изазови са којима се сусрећу политичке странке како би постале демократичније, транспарентније и ефикасније.”⁵¹⁰

Такође, ако говоримо о нормативно обавезујућим текстовима сама појава феномена *конституционализације политичких странака* која заправо карактерише један уставни тренд којим се све више у оквиру устава регулишу и одређена питања у вези са политичким странкама, неспорно указују, као једна врста, јасне нормативноправне назнаке, да политичке странке као делови јавног поретка имају јавноправни субјективитет. И чисто да продубимо разматрање, не само због тога што се спомињу у уставним текстовима, који иако врховни акт јавноправне снаге, садржи неспорно скуп темељних начела која се тичу приватноправних института, већ и зато што се тим одредбама јасно одређује јавноправна улога политичких странака, која је усмерена на однос политичких странака према јавноправним овлашћењима.

У вези ставова теорије ми упоредно гледано имамо два правца. Један који је свакако доминирајући, заснива се на тези да политичке странке као учесници демократских процеса и саме морају бити прожете демократијом.- Суштински ово питање се може свести на питање да ли политичке странке морају у оквиру наведених питања да примењују начела либерално демократског поретка или не. Како вели Павловић: „Ако демократија није само форма и процедура него има и политичку и *интристичку* вредност, онда се поставља питање зашто би се веровало партијама које демократију препоручују као најбољи општи систем политичког одлучивања, а да саме нису спремне да га примене на себи“.

Друго, мањинско заступано становиште од стране пре свега Сарторија, засновано је такође на истој премиси да су политичке странке делови демократског поретка, али да је битно да процес у целини буде демократски, а да је то довољно постићи у спољној демократској борби и процесима политичких странака, али не и у унутар страначким процесима. Како Сартори истиче „Унутрашња демократија политичких партија није уопште битна, јер се питање демократије поставља и решава у простору изван партија, то јест, у њи-

⁵⁰⁹ the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12107.htm>.

⁵¹⁰(str 2). <http://www.idea.int/parties/internal_democracy07.cfm>

В. Павловић, “О демократским капацитетима политичких партија”, *Демократија у политичким странкама Србије*, Београд, 2006, р. 41.

ховом међусобном односу, интеракцији и такмичењу (компетицији), а не и у унутрашњем животу партија“.⁵¹¹

Оно што свакако на овом нивоу расправе можемо закључити, јесте да ниједна од две струје доминантног мишљења, не само да не спори тезу о политичким странкама као деловима јавноправног поретка са јасно установљеном јавноправном функцијом, већ се заправо обе теорије заснивају на овој тврдњи из које додуше извлаче различите закључке. Наравно, то није тежиште њихове расправе, али из самог становишта очигледно и неспорно произилази схватање да је основна улога политичких странака да буду делови изборног процеса, тако што и њихове унутарстраначке процесе посматра као делове те јавноправне функције.

Иако би се на први поглед могло рећи да већинска група аутора посматра политичке странке као јавноправне субјекте на које се морају применити јавноправни критеријуми оличени у неопходности за демократичним унутарстраначким процедурама, док Сарторијево становиште се своди на политичке странке као приватноправне субјекте које се изборним процесима заправо наслањају на јавноправни аспект, склони смо заправо другачијем тумачењу. Наиме Сартори јасно говори, о демократском процесу у целини, самим тим унутарстраначки избори јесу интегрални део изборног процеса, који неспорно јесте систем са јавноправним карактеристикама. Тај систем има циљно одређену функцију - демократичност, коју може достићи и без примене критеријума и директне имплементације на унутарстраначке процесе, али - неспорно - може и уз примену тих критеријума на интерно партијске процесе. Неспорно је да систем у целини гледано мора да испуни услове демократичности. И према Сарторију то је могуће постићи и без и са инсистирањем на унутарстраначкој демократичности.

Сарторијев став који свакако као супротан доминирајућем заслужује посебан осврт, јер максимално заоштрава расправу. Међутим, пре него што му се аналитички посветимо, битно је извући два битна закључка. Први, да Сартори заправо политичке странке посматра у контексту Дивержеове поделе на масовне и кадровске, што неспорно јесте одлика политичких странака у данашњим политичким системима. Развитак и метаморфоза политичких странака као институција од кадровске преко масовне до нових кадровских странака (*catch all*) јако је битна приликом одређивања аутономије политичких странака, али и унутарстраначке демократије. Друго, иако се не може извући директан закључак, чини се да Сарторијева теза о партији као „тиму политичара, а не асоцијацији грађана“ у значајној мери имплицира да странке јесу део јавног поретка односно институције јавноправног субјективитета, који чине понуду коју грађани у демократском поретку „слободно бирају“. Самим тим, чак иако би се Сарторијев став прихватио као нешто што обара тезу о унутарстраначкој демократији као неопходном камичку у мозаику (либерално) демократског поретка, тиме се и даље не би оборила теза о политичким странкама као јавноправним субјектима, која је у овом сегменту, за-

⁵¹¹ G. Sartori, *Democratic Theory*, New York, 1965, p. 124.

право била заснована на тези да обавеза примене демократског критеријума на унутарстраначки живот подразумева јавноправни субјективитет политичких странака.

Неспорно према првом становишту (који посматра унутарстраначку демократију као неопходност), тај јавноправни моменат је свако израженији и јачи. Можемо чак рећи да не само у погледу видљивости и уочљивости, већ и у погледу степена јавноправног субјективитета који претеже над приватноправним субјективитетом. Међутим ако посматрамо системски комплетно и комплексно питање политичких странака, претходно становиште о могућности да се на политичке странке не примене јавноправни критеријуми, већ да ће демократичност бити задовољена кроз међустраначке изборе, више је идејни и теоретски концепт, него нешто што би било применљиво у пракси. Наиме преко политичких странака се толико дубоко пенетрира у центре државне моћи и јавноправних овлашћења. Иако се странкама поверава улога посредника између грађана и државе, оне кроз то посредовање аутоматски заузимају простор и приступност јавноправним овлашћењима, па је једноставно немогуће не видети да оне *de facto* јесу јавноправни субјект.

Сартори истина истиче да демократија на општем нивоу није „сума“, прост збир, „много малих демократија“, већ се суштина демократије огледа у слободном избору понуђених партија, а не у нужној политичкој партиципацији унутар политичких странака.⁵¹² Самим тим на прву лопту би се могло закључити да Сартори посматра политичке странке као део који је наслоњен на јавноправни карактер избора и да самим тим партије онда имају приватноправни карактер. Међутим управо супротно се може закључити из његове тврдње да се његова теза заснива поред претходне наведене и на „*премиси да политичке странке треба посматрати као тимове политичара, а не удружења грађана* (курзивом С.М.)“.⁵¹³ Имајући у виду претходну тврдњу да се политичке странке виде као ентитети професионалних политичара, па самим тим несумњиво на њих треба применити јавноправне критеријуме у другим, сегментима, који - према Сарторију - нису нужно везани за унутарстраначке изборе.

Свакако, ово је став већине теоретичара који се баве питањем унутарстраначке демократије, који Крос и Кац сумирају становиштем да у „истинској демократији“ све институције, укључујући и политичке странке морају бити демократске.⁵¹⁴

Друго наведено, већинско становиште сматра да је утицај политичких странака на државне процесе такав да је немогуће говорити о демократији. Што најбоље осликава Тиорелово реторичко питање: „Како бисмо могли да верујемо представницима странака да размотре аргументе које су изнеле

⁵¹² *ibid.* 127.

⁵¹³ *ibid.*, p. 127.

⁵¹⁴ W. P. Cross, R.S Katz, *op. cit.*, p. 1-10, И. Паџен, *op. cit.*, pp. 133-156.

супротстављене групе у јавној сфери ако игноришу расуђивање сопствених чланова?"⁵¹⁵

У наведену расправу бисмо пробали да дебату, која иако садржи правне аспекте, а ипак је превасходно политиколошки усмерена, преусмеримо на (уставно)правне аспекте, а они се огледају у томе да суштина целокупног изборног система мора бити јасно постављена тако да грађанин као носилац суверености не буде само носилац активног бирачког права који на слободним демократским изборима *бира*, већ је носилац и пасивног бирачког бира *да буде биран*.

Поред теоријских ставова који указују на јасну везу између "спољне", демократије на националном нивоу и "унутрашње", партијске демократије, која је заправо извориште демократије и основа, у политиколошким радовима се такође истичу и друге позитивне стране унутарстраначке демократије. Тако се наводи да афирмишу укључивање грађана у политички живот, подстичу упис нових чланова, бази даје осећај легитимитета, а странкама омогућава да се представе „пријемчивим и отвореним“⁵¹⁶ Унутарстраначком демократијом се омогућава уплив енергије одоздо кроз појачано укључивање грађана, који имају осећај припадности, створен кроз чињеницу да се и они за нешто питају. Реч је о ефекту који поред тога што је везан за присутност демократије као политичке, па чак и правне категорије, има несумњиво своју и практичну компонентну. Евидентно је да политичке странке које имају један значајан уплив масовности кроз ове процесе могу добити ветар у леђа и у изборним тркама.

Пад чланства и криза поверења у политичке странке и процесе узрокована је управо отуђењем страначких елита. У литератури се истиче да је одговор на оно што политичари виде као кризу политичког учешћа грађана у успостављеним демократијама, већи степен интерне демократије,⁵¹⁷ па се отуда на регулисање унутрстраначких процеса, може применити мисао Џона Дјуија: „Једини лек за демократију је више демократије“.⁵¹⁸

⁵¹⁵ J. Teorell, *A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy*, *Party Politics*, 3/1999, p. 375.

⁵¹⁶ S. Scarrow, "Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits?", *Party Politics*, 3/1999, pp. 341–362. P. Pennings, R. Y. Hazan, "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences", *Party Politics* 3/2001, pp. 267–275. L. Bille, "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties 1960–1990", *Party Politics* 3/2001, pp. 363–80.

⁵¹⁷ I. van Biezen P. Mair, T. Poguntke, "Going, Going...Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe", *European Journal of Political Research* 1/2012, pp. 24–56.

⁵¹⁸ I. Van Biezen, D. R. Piccio, "Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organisations", *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013, p. 28.

Но, ако унутрашња демократија има тако благодетна практична дејства, поставља се питање зашто је онда све странке не почну упражњавати саме од себе.

У једној врсти опште помало некритичке помаме за слављењем унутрастраначке демократије, једно од ређих критичких светала, иако сам не спори позитивне аспекте унутар партијске демократизације, Скеров истиче да кандидати који су продукт унутардемократских процеса често могу представљати лош стратешки избор, односно, парадоксално, понуда која слабије пролази на општим изборима, иако је пре тога задобила поверење на преилминарним изборима, зато што је страначким члановима често пријемљивији екстремнији кандидат који на општим изборима одбија умерене већинске гласаче.⁵¹⁹ На сличном становишту је и Меј.⁵²⁰ То наравно не значи правилност, али свакако јесте један од феномена. Постоје упоредноправно и супротни примери, па је рецимо отварање гласања за кандидата опозиције на изборима у Будимпешти 2019. године омогућило опозицији да победи фаворизованог владајућег кандидата. Унутарстраначки избори врло често нарушавају страначку монолитност и кроз пукотине унутрастраначког процеса, може заправо врло лако испливати прљав страначки веш.

Такође, Скеров указује да заправо унутрашња демократија може бити исувише скупа играчка и за странку и за учеснике, па тако указује да сами унутарстраначки избори и кандидовања могу коштати хиљаде долара који морају бити прикупљени од приватних извора.⁵²¹

У суштини питање функционалне политичке странке и у овом делу можемо свести на питање мере између демократичности и ефикасности. Како упозоравају Крос и Кац: „Мора се бити изузетно опрезан, у вези чињенице да је олигархија само једна антитеза демократије. Друга крајност може бити анархија (...) Децентрализација и дисперзовање моћи се генерално посматрају као процес демократизације (...) Међутим, ако се децентрализација посматра као слобода сваког локалног огранка или партијског кандидата да игнорише одлуке партијске централе или ако подразумева да учешће у одлучивању треба проширити поред партијских лидера и чланова и на пасивне присталице, или пак у одређеним случајевима, попут прелиминарних избора у Америци, било ког грађанина који жели да учествује, резултат може бити политичка маргинализација и ирелевантност уместо демократизације.“⁵²²

⁵¹⁹ S. Scarrow, *Political Parties and Democracy party Democracy*, https://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf (dostupno 01. 06. 2021), p. 4 и шире.

⁵²⁰ J. D. May, "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity," *Political Studies* 2/1973, p. 3.

⁵²¹ S. Scarrow, "Intra-Party Democracy and Party Finance", *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013, p. 150-170.

⁵²² W. P. Cross, R.S Katz, "The Challenges of Intra-Party Democracy", *op. cit.*, p. 10.

Такође, у теорији се исправно истицањем становишта где "принцип да владајућа странка или коалиција треба да делује у националном интересу, а не у интересу својих сопствених присталица, може бити подривен унутрашњом демократијом",⁵²³ отвара једно дубинско питање. Иако се превасходно говори о "националном интересу" који је како смо истицали разматран и као конститутивни елемент политичких странака,⁵²⁴ ово питање се врло основано може подвести на уставну раван. У том смислу неспорно је да је влада заправо репрезент националног интереса, а парламентарци, такође, према неспорној доктрини о слободном мандату, представља народ у целини, а не искључиво оне који су за њих гласали. Реч је заправо о врхунском уставноправном питању које можемо занимљиво продубити. Политичке странке јесу средство у ланцу претакања приватне у јавну вољу. Последња карика у том низу јесу политичари изабрани на јавне функције у оквирима извршне и законодавне гране власти. Њихова коначна улога јесте да формулишу јавну вољу уобличену у форми меродавних правних аката. Они међутим у вршењу тих функција имају слободу деловања у оквиру уставних и законских норми и подлежу сопственој политичкој процени, сама одговорност се остварује *post festum* на слободним изборима од стране грађана. Поставља се самим тим питање не нарушавају ли се принципи грађанске суверености уколико су представници странке на неки начин ограничени и унутарстраначким одлукама у спровођењу националне политике.

У досадашњим излагањима питање унутарстраначке демократије се повезивало као насушна потреба уставних вредности, и ово је први пут да заправо становиште о страначкој ефикасности, па и централизму, видимо утемељено у уставним вредностима. У овом делу овог питања сматрамо значајним истаћи и проблематизовати, али дефинитавна оцена би се свакако могла дати само у зависности од конкретног случаја и односа унутрашње партијске регулативе, јавног поретка, али и саме политичке праксе у сваком конкретном систему.

Утицај странке утемељене на унутарстраначкој демократији, теоретски гледано, заправо јавну сферу може да превише окупира страначким светоназорима, и самим тим да заправо доведе до подређености државе странци, што је егзистенцијално угрожавање демократије.

Наравно ова опасност је чини нам се више теоретска, него реална из два разлога. Прво, свакако се можемо сложити да "иако странке могу утицати на политику и изван владе, не може бити сумње да је утицај странке већи када је у влади него када је ван ње. У том смислу, уобичајена сугестија да ће странке можда морати да бирају између страначких канцеларија и националне политике је једноставно обмањујућа. Начелно гледано, страначка канцеларија је средство за утицај на политику, а не алтернатива."⁵²⁵ Неспорно је да постоји

⁵²³ W. P. Cross, R.S Katz, "Problematizing Intra-party Democracy", *op. cit.*, p. 171.

⁵²⁴ Видети главу 1.2. дела II.

⁵²⁵ W. P. Cross, R.S Katz, "Problematizing Intra-party Democracy", *op.cit.*, p. 171.

наведена опасност, али она није тако чиста, нити ће резултат избора бити на принципу нулта суме, у којој губитак са једне стране (страначких интереса) представља добитак на другој страни (националних интереса) и обрнуто.

Такође, становиште у коме демократизована група под притиском своје базе намеће став на националном нивоу угрожавајући демократски поредак није практично применљив. Могуће је да се манипулацијом и у одређеним историјским околностима препозна тежња у широј заједници да се спроводе политика која крши основне постулате либералнодемократског поретка, али се она спроводи одоздо, а не одозго. У историји се овакви примери нису дешавали кроз интерно демократизоване странке, већ кроз централизоване партије засноване на култу личности, што примери Мусолинија и Хитлера најбоље доказују. Централизоване странке могу лако спровести одсутне политичке "блиц кригове," док демократизоване структуре имају нешто спорије политичко деловање са више скрупула.

У сваком случају мимо ових теоретски екстремизованих примера, јак је битно да подвучемо на релацији демократичности и ефикасности, да ће "партијски лидери вероватно дати релативно већи приоритет победи на изборима и постизању функције, док ће чланство по правилу дати релативно већи приоритет ономе што сматрају исправним, без обзира како ће се на биралиштима те идеје продати. Отуда уважавање гласа чланства може лимитирати капацитет да се реагује на глас ширег бирачког тела." ⁵²⁶ Управо зато Кац и Мер истичу да "гласачки листићи имају распршавајући ефекат на чланове странке, омогућавајући руководиоцима странке да заобиђу страначку базу."⁵²⁷ Наиме добијањем легитимитета на изборима, страначки лидери имају заправо изговор да се иза те подршке могу заклонити и на њој утемељити цезаризам у сопственој странци.

"Унутрашња демократичност међутим има примамљив призив и на широке бираче, а партократски елитизам одбијајући ефекат, па је отуда неспорно, да треба следити неки формални 'демократски' процес". Обично се као пример лоше праксе у класичној демократији се наводи 'процес чаробног круга' који је постојао код британских торијеваца у којем одлазећи лидер, заједно са уским кружком партијске елите суштински бира наредног лидера.⁵²⁸

Ово питање желимо до максимума уставнопрвно заострити. Наиме ако политичке странке буду преузете од једног уског круга моћи, тиме се заправо нарушава читав једна конструкција либерално демократске уставности. Скривени унутар странке, неконтролисани демократијом, центри моћи су заправо подземне воде које поткопавају темеље демократског поретка. Апстрактно гледајући, свакако можемо прихватити теоретски концепт Сарто-

⁵²⁶ *ibid.*, p. 171.

⁵²⁷ R. S. Katz, P. Mair, (1995) *op.cit.*, p. 21.

⁵²⁸ W. P. Cross, R.S Katz, "The Challenges of Intra-Party Democracy", *op.cit.*, p. 8.

рија да се карактер те конструкције треба посматрати у целини. Можемо веровати да само друштво има правне механизме да очува демократичност таквог поретка или поседује социјалне корекције попут јавног мњења које нивелише ниво опасности.

Међутим, ако узмемо пасивно бирачко право, као један врло конкретан сегмент, али од фундаменталне важности за либерално демократски поредак, становишта смо да је немогуће говорити о овом праву без унутарстраначке демократије. Тамо где нема унутрашње демократије, нема ни могућности да *свако суштински оствари право да буде биран*. Наравно не треба идеализовати ствари. И у системима са унутарстраначким изборима, као одувек у политици, и даље се много тога врти око количине новца, маркетиншких трикова и трговине утицајем. Но, унутарстраначка демократија ипак омогућава, најпре, егзистирање различитих мишљења, фракција унутар странке, а затим и извесну шансу новим људима.

Ова теза би се могла пробати оборити чињеницом да уколико свако не може кроз одређену странку да постане кандидат, може своје право на пасивно бирачко право задовољити кроз другу или чак направити своју политичку странку. Замерка и сумња оличена у питању има ли демократије без унутарстраначких избора, просто се може предупредити околношћу да једноставно и са затвореним политичким странкама у којима не постоји могућност ушлица нових људи и идеја, сама могућност оснивања нових странака или независних кандидата, омогућава продор нових идеја и људи не кроз политичке странке, већ директно. Међутим, код бирачког пасивног права не ради се о праву да ви можете организовати политичку странку, или се у системима који то дозвољавају (већински изборни систем) кандидујете као независни кандидат, већ да ли посматрајући реално друштвено-правне околности, то право може бити суштински упражњивано у реалности.

У првом случају везаном за могућност оснивања политичке странке, заправо више не говоримо о праву на коришћење пасивног бирачког права, него на право на слободу политичког удруживања. Оба права неспорно јесу детерминанте либерално демократског поретка, али се не коришћење једног фундаменталног права, не може забашурити потурањем другог. Слично је са правом на независну кандидатуру у системима који то омогућавају. У оба случаја постојеће утемељене политичке странке јесу делови јавноправног система, односно чиниоци власти. Суштински гледано они воде до политичких функција, кроз непостојање унутарстраначке демократије, док се у реалности та доступност функција онемогућава и бива резервисана, односно зависи од воље уског круга страначких елита.

Наравно код пасивног бирачког права ми не говоримо о гаранцији да неко буде у ситуацији да буде биран и кандидован, већ о могућности да то учини, а да то не зависи од олигархиског круга. Правно би рекли да има равноправне и једнаке услове као остали. У реалности наравно да ће унутар странке постојати односи унутарстраначке динамике и концентрације моћи које никакве интерне норме неће у потпуности разбити. Зато је неопходно да постоји могућност да се кроз политичку странку кандидују одређене идеје и

лице са релативно отвореним шансама за успех. Ово питање је отуда немогуће разматрати без осврта на срастање политичких странака са јавним сектором и чињеницом да су и странке власти и опозиције постале делови система. Не дозволити некоме да на бази подршке одоздо прође кроз тај систем како би се кандидовао за одређену јавну функцију, а да се претходно не поклони страначким везирима, једноставно значи да пасивно бирачко право не постоји. Самим тим иако један камен у мозаику демократије недостаје, ми у целини можемо говорити о непостојању демократије. Губитак тог "камена међаша" који има и симболични и суштински значај заправо само сажима извештај "султанизам" у којима је државна моћ измештена у политичке странке које ако одвојимо од непосредног грађанског одлучивања, урушавамо цео концепт демократије.

Самим тим чини нам се неспорним да ако се вратимо на дефиницију унутарстраначке демократије као *систему који је отворен да сви чланови и база заправо могу утицати на доношење кључних одлука, али и имати заправо извесну реалну шансу да у оквиру одређених унутарстраначких процедура кандидују своје политичке идеје и себе лично за позиције како унутар странке, тако и за јавне политичке функције до којих се долази као кандидат странке, наведену вредност можемо сматрати неопходно у оквирима концепта либералне демократије.*

Питање страначке демократије се актуелизовало и у земљама класичне демократије још шеседетих и седамдесетих година, што свакако ваља повезати са реституцијом кадровских странака које свакако отварају еру кризе (унутарстраначке) демократије. Тако из тог периода Питмен, истиче опасност „псеудо партиципације“, односно фингираног укључивања страначке базе у процес доношења одлуке, заправо стварање „осећаја о учешћу без суштинског утицаја на процес доношења одлука“. Исти аутор, ту „псеудо партиципацију“ пореди са могућношћу да запослени питају газду или износе предлоге, али коначна моћ одлучивања се налази на врху.⁵²⁹ Страначки центри моћи суштински сами препознају значај демократизације, али и фигуративно гледано "сакралност" демократичности макар само као појма или неких симболичких момената. Отуда и истицање да нове унутрашње структуре тих партија могу имати заправо фасадни степен унутрашње демократије, који је у суштини како истиче Кенет Карти „симболичан и строго контролисан“.⁵³⁰ Самим тим унутрашњи страначки процеси заправо могу представљати вешто фингиране представе које заправо служе као „демонстрација страначке солидарности и ентузијазма за партијске лидере“.⁵³¹

Занимљиво је да се у литератури сличне примедбе стављају чак и када постоји висок степен укључености у строго централизованим кампањама.

⁵²⁹ C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970, p. 69.

⁵³⁰ R. Kenneth Carty, *op.cit.*, p. 16.

⁵³¹ R. T. McKenzie, *British Political Parties: The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties*, London, 1963, p. 169.

Странацке скупштине (конгреси), пореде се са грчким скупштинама из Хомеровог периода које су заправо ограничене да прихвате или одбију („узми или остави“) предлоге које су саставиле странацке елите након дискусија у којима су могле да учествују искључиво странацке врхушке,⁵³² што суштински представља типичну симулацију утицаја ширих странацких слојева.

Спуштање одлучивања на тзв. странацку базу, зависи и од јачине тог утицаја. Метафорично, узалуд је и да направите хидроелектрану на Нијагариним водопадима, ако вам је преносни кабл слабе проточне снаге. У том случају ће или преносити мало и заправо трошити капацитет, а може и прегорети и постати бескористан.

Иако залажење у дубину одговарајућег модела имплементације унутарстранацке демократије, бар у овој докторској дисертацији има своја ограничења, сматрамо да би прилично мањкаво било не отворити питање да ли и спуштање одлучивања ка бази, заправо може водити концентрацији моћи. То нагло спуштање процеса одлучивања, заправо врло често према једној тези може бити погубно по унутар демократске процесу у странци. Заправо се сматра да уколико уско партијско руководство или партијски вођа стоји у некој врсти директне везе са чланством без неке врсте средњег странацког ешалона који ће такође имати одређену улогу у процесу одлучивања, долази до фингирања демократичности. У партији долази до једног феномена цезаризације странке, где харизматични лидер уз плебисцитарну подршку суштински популистичким одлукама приграби сву власт и затим разара све институције, односно у овом случају унутарстранацке органе и тела.

Зато се као добар модел за увођење интерне демократије истиче тзв. *стратихартична структура*, која је устројена тако да, како вели Кенет Карти да су посебне јединице истовремено и независне и међусобно аутономне, тако да свака од организационих јединица представља тле за развој унутрашње конкуренције. Међусобну аутономију, термилошки овај аутор истиче у смислу њихове међусобне зависности, као, ако не дијаметралну, али свакако супротну, контратежу посебној независности. „Независност и аутономија су међусобно затворене“ и како истиче, овај аутор, креирају, „међусобне тензије тако да мрежа различитих делова води унутарстранацком оспоравању.“⁵³³ Душа овог модела је структурална подела која у виду политичког договора омогућава организованом чланству контролу над одлукама у виду селекције локалних кандидата и избора партијског лидера. Приликом доношења одлука, очекује се да се одлуке доносе на отвореним демократским конвенцијама чланова. С друге стране, омогућавају се деловима странке који се налазе на јавним функцијама ефективна овлашћења над политичким одлукама. Тиме је заправо, како се истиче, неком врстом странацког устава успостављен модел „контроле и равнотеже“, који је заснован на принципу да „моћ и овлашћења не почивају на једном месту, нити једној групи индивидуа, већ да су (мање-

⁵³² W. P. Cross, R.S Katz, „The Challenges of Intra-Party Democracy“, *op.cit.*, p. 10.

⁵³³ R. Kenneth Carty, *op.cit.*, p. 22.

више) широко подељени”.⁵³⁴ С друге стране, Кац и Мер тврде да је стратихартична структура заправо устројена како би се ограничила унутарстраначка демократија и ојачала моћ партијских елита оличена у страначкој бирократији. Уместо, Михелсовог гвозденог закона олигархије, стратихархија може резултирати организацијом у којој међустраначки односи и пракса међупартијске политике никада нису, како упозорава, јасно постављени. Па сама чињеница да су тако флуидни и недефинисани, можда их и не чини демократским.⁵³⁵

Иако тачно проналажење модела који би максимализовао демократичност унутарстраначког процеса одлучивања, превазилази домете овога рада, сматрамо битним истаћи да и спуштање процеса одлучивања са страначких врхова на базу директно, може бити заправо увод у неку врсту “унутарпартијског цезаризма” где се неким врстама унутарстраначког плебисцита концентрише моћ у рукама једног човека или евентуално клике људи. Заправо како се истиче у тим моментима “чланство се заправо регрутује како би одржао легитимитет страначког вођства, па самим тим и не постоји суштинска разлика између чланства и присталица”. У тим ситуацијама долази до “брисања разлика између чланова и присталица, јер се чланство регрутује, како би заправо одржали легитимитет вођства, па у тим странкама, не постоји реалан губитак моћи партијских елита од укључивања чланства у доношење одлука или приликом међустраначког кандидовања лидера, јер оне по правилу гласају и следе лидера.”⁵³⁶

У сваком случају иако приликом конструкције унутарпартијске демократичности, треба имати на уму, да нестабилна конструкција која процес одлучивања спушта на базу, свакако је знатно легитимнија од оне која и форму доношења одлуке везује за сам врх партије. Уз све опасности од цезаризма, такве одлуке садрже легитимитет. Питање структуре која ће носити унутарстраначку демократију јесте битно и сматрамо важним га истаћи, јер се тиме показује да унутарстраначка демократија није просто спуштање процеса одлучивања.

Код питања унутрашње демократије долази до једног сужавања простора и момента где различите компоненте и аспекти једног комплексног мултифункционалног система долазе заправо у потенцијалну колизију. Ако се вратимо на сврху политичких странака можемо приметити читав један дијапазон различитих сврха. Приликом комплексног процеса каналисања мноштва приватних политичких воља у јавну политичку вољу не може се занемарити ни један аспект који изражава суштинске елементе политичке странке. Истина је да политичке странке морају приликом тог спровођења задржати, односно не нарушити демократски карактер целокупног система. Истовремено, међутим, странке морају бити ефикасне и циљно оријентисане

⁵³⁴ *ibid.*, pp. 21-22.

⁵³⁵ R. S. Katz, P. Mair, (1995) *op.cit.*, p. 21.

⁵³⁶ *ibid.*, p. 21.

у политичкој утакмици. Превелика демократичност и тежња за укључивањем може начисто нарушити политичку убојитост странака.

Битна ствар коју такође желимо додатно осветлити из претходног разматања је да приликом обезбеђивања унутарстраначке демократије, неопходно је не занемарити императив ефикасности. Демократија и ефикасност морају ићи руку под руку, балансирајући и не угрожавајући једно друго.

Можемо приметити да је заправо дилема између демократичности и ефикасности у односу на део о врстама политичких странака⁵³⁷ још више продубљена. Дошли смо до елемента који указује на питање демократичности у унутрастраначким процесима, на начин како смо то дефинисали у овом одељку. Међутим у делу ефикасности смо истицали да служење политичке странке делу бирачког тела, и занемаривање националног интереса, такође постаје упитно из перспективе уставности, ако говоримо о вршењу јавних функција. У суштини може се рећи да правни поредак свакако мора дати оквир, у коме ће затим сама странка пронаћи, како вели Стојиљковић, "оптимални баланс ефикасности и демократичности организовања и деловања" како би се избегла "судбина неделатног дебатног клуба на једној или свођења партијске организације на преторијанску гарду 'партијског цезара' на другој страни".⁵³⁸

Код питања унутарстраначке демократије није спорно да је основно питање демократско питање, што се и терминолошки имплицира. Њиме се решава питање демократског поретка на вишем, општем нивоу. Међутим, друга битна ставка је да функционалност политичких странака као инструментата за функционисање тог истог демократског поретка не сме бити нарушена. Сликвито речено овде поново желимо истаћи метафору о партији као броду за транспорт одређеног добра (демократије). Развити ефикасан најбржи брод, током чега смо заправо приликом конструкције закључили да ће брод најбрже ићи ако га конструишемо тако да не може понети никакво или минимално добро због чијег превоза је конструисан, значи само да је брод (политичка странка) изгубио своју сврху. С друге стране конструкција брода на који се може натоварити максимална количина добра, али због које брод не може да се креће или то чини јако отежано, а вероватно ће бити и брзо потопљен, значи да имамо нефункционалан брод, односно како би се то цинично рекло савршену ствар која у пракси не функционише.

У том смислу приликом регулисања политичких странака неопходно је дакле подмирити два императива. Императив демократичности и императив функционалности. Иако би регулисање положаја политичких странака, нарочито оно које задире у њихове интерне односе, свакако захтевало разумевање и социјалног контекста, постоји свакако један тренд интернационализације и упоредно стандардизације регулативе везане за

⁵³⁷ Видети: главу 3. дела II дисертације.

⁵³⁸ 3. Стојиљковић, "Структура, модели и пракса - унутарпартијских односа", Политичке странке у Србији - структура и функционисање, Београд, 2005, р. 19.

положај политичких странака. Као и многи други аспекти понашања и активности политичких партија, и интерне организационе процедуре и структуре партија постају све више у складу са спољним прописима. Нарочито у европским системима, политичке странке су традиционално биле схваћене као првенствено приватноправне и добровољне организације. Самим тим, уз унутрашњу организациону структуру и *modus operandi* је дуго остао ван делокруга државне регулације.⁵³⁹ У последње време се примећује изразито активна улога законодаваца приликом регулисања деловања политичких странака. Како се истиче постоји тренд држава ка интервенцији и у спољним и у унутрашњим манифестацијама партијске политике, па се активности, понашања и унутрашње организационе структуре, све више дефинишу и регулишу јавним законом ⁵⁴⁰, како Кац истиче, „партијске структуре су постале легитиман објекат државног регулисања до одређеног степена, чиме се превазилази оно што би било *уочбичајено и прихватљиво за приватна удружења у либералном друштву*.“⁵⁴¹

Питање уређења, свакако и даље варира, па се тако у литератури истиче да се „законом може прописивати обавеза унутарстраначке демократије, без прецизирања шта се под тим подразумева; или пак отићи у други екстрем, па дефинисати унутарпартијске односе до најситнијих детаља, одлазећи толико далеко па прецизирајући тачан број и надлежности страначких функционера, као и време њиховог избора.“ Такође, може се питање унутарстраначких односа оставити потпуно нерегулисано.⁵⁴²

Исто тако у зависности од програма смо истакли да странке могу усвојити родне и регионалне квоте за унутрашња тела која доносе одлуке, док други бирају чланове тих тела и расподелу положаја међу различитим категоријама појединаца препуштају у потпуности бирачима. У првом случају постиже се већи степен инклузивности различитих социјалних група, док у другом случају је укљученост целокупне базе већа и моћ одлучивања спуштена више ка чланству. Како се примећује у литератури се поставља питање да ли ће се унутар страначке структуре дати „право слободног избора и једнаког права гласа приликом страначког одлучивања или ће се алтернативно гарантовати одређеним групама прописани ниво утицаја без обзира на непосредне преференције појединих чланова.“ Странке у принципу саме могу одлучивати о критеријумима приликом избора у чланству, иако по

⁵³⁹ I. Van Biezen, D. R. Piccio, “Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organisations” , *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013, p. 27.

⁵⁴⁰ *ibid.*, p. 27.

⁵⁴¹ R. S. Katz, “The Internal Life of Parties” , *Political Challenges in the New Europe: Political and Analytical Challenges*, Oxford, 2002, p. 27.

⁵⁴² W. P. Cross, R.S Katz, “The Challenges of Intra-Party Democracy” , *op.cit.*, p. 8.

правилу странке у жељи да привуку што шири круг људи постављају минималне услове за избор у чланство.⁵⁴³

Разноликост приликом дефинисања политичких странака може бити узрокована различитим аспектима. Један аспект је афирмација унутар-страначке идеологије и програма унутар саме странке. Странка заправо афирмише вредности које жели да имплементира у друштву, кроз унутар-страначку организацију која те исте вредности најбоље каналише. Па странке које су склоне заштити колективних права или се залажу за позитивну дискриминацију одређених социјалних категорија по правилу прибегавају и организационим моделима који афирмишу ове вредности (квоте, односно гласање удружења, социјалних група итд.).

Тиме се заправо жели унутар саме странке приказати оданост вредностима које странка баштини, али истовремено то може бити и ефикасан начин да се придобије поверење свог гласачког тела. И ефикасност у раду странке је један од фактора који значајно утиче на начин имплементирања унутарстраначке демократије и по правилу је ј лимитирајући фактор, јер није спорно да превелика ефикасност може једноставно штетити политичкој странци и довести до фракцијских сукоба који шаљу поруке о нејединству странке. Такође, тренутна политичка закономерност да политичке странке успешно воде професионални политичари уз тим експерата, уместо идеала о укључености свих присталица. И на крају, али никако мање битно, унутрашња демократија може зависити, односно бити заточеник страначке елите која потпуно свесно кочи отварање политичке странке штитећи сопствене позиције унутар странке које су им основа за стицање моћи и преузимање позиција власти.

Упоредно правно гледано постоји широк спектар модалитета одлучивања унутар политичких странака. Формалноправно гледано одлуке могу доносити ужи страначки кругови (руководство оличено у председништву, извршном одбору) или шири (конгреси, кокуси, скупштине...), а постоје и системи где само чланства или чак, као у случају САД, сви грађани одлучују о томе ко ће представљати странку. Како вели Диверже било која политичка странка је једноставно „заједница са одређеном структуром“, оно што у „основи карактерише модерне странке јесте њихова анатомија“.⁵⁴⁴ Модел у коме локални представници, делегати преносе глас свог локалног тела на око делује као солидна и помирљива комбинација ефикасности и демократизације, али је у пракси далеко од идеалног. Тако Вуковић истиче да „иако су предности оваквог типа селекције оперативност и представљеност свих чланова преко изабраних страначких представника, чести су примери да се овај процес злоупотребава и манипулише од стране појединих струја у оквиру страначке структуре (...). Често се дешава да постоји унапред припремљен сценарио о међусобној подршци појединих организационих јединица странке, па процес селекције пролазе само они

⁵⁴³ *ibid.*, pp. 4-8.

⁵⁴⁴ M. Duverger, (1954) *op.cit.*, p. 10.

кандидати који имају 'залеђе' у локалним или регионалним централама странке." У суштини како истичу Стојиљковић, Михаиловић и Спасојевић: „Партијска руководства, по правилу, далеко од очију јавности, али и сопственог чланства, љубоморно скривају унутрашњу арматуру и анатомију својих странака док за јавно показивање служе, мање или више добро скројене, „демократске“ статутарне и пословничке одоре.“⁵⁴⁵

Ако не постоје непосредни страначки избори, људи који су заинтересовани за напредовање унутар страначке хијерархије по правилу слободу одлучивања и своје политичке идеје опортунистички укалушљују према моћнијим деловима страначке структуре. Тако у свакој странци долази или до апсолутизма где се све подређује лику и делу лидера (апсолутистички модел) или евентуално уколико постоји пар струја у испарцелисан модел (феудални модел). У оба случаја јасно је да долази до доминације уских страначких елита, које имају механизме да маргинализују нове идеје и људе, уколико нису „на њиховој линији“.

Унутарстраначки избори омогућавају простор за исказивање нових идеја и људи. Ту заиста нове идеје и људи имају шансу да се кандидују и супротставе страначком естаблишменту, па чак и да га надвладају. Такав пример можемо наћи у В. Британији, када је Цереми Корбин, „вечити“ страначки маргиналац, у сталном конфликту са елитом и врхушком лабуриста постао лидер ове партије. Такође, победа ранијег америчког председника Барака Обаме у трци за номинацију Демократске партије у САД над фаворизованом Хилари Клинтон, која је већ била виђена као карика која ће конституисати Клинтонове као нову политичку династију, донекле јесте пример колико унутарстраначка демократија чини уопште процес кандидовања проходнијим и не тако лако контролисаним од стране уског круга људи. На крају, можда и најсвежији, а истовремено, и најјачи пример свакако представља победа претходног америчког председника Доналда Трампа над осталим фаворизованим кандидатима Републиканске странке и упркос противљењу, па и јавним нападима многих високих страначких функционера и представника.

Оно што неспорно можемо закључити, а то је видљиво из целокупног рада и како сегментарних питања, тако и из једног општег поимања друштвене, политичке и правне улоге политичких странака: *Процес одлучивања и кандидовања унутар политичке странке захтева неопходност имплементације унутарстраначке демократије*, пре свега имајући у виду значај и улогу политичких странака. Степен имплементације унутарстраначке демократије на општем нивоу зависи од бројних друштвених, односно политичких тенденција, како на глобалном нивоу, тако и од степена политичке културе, традиције, особености, али и идеологије и програма сваке странке. Оно што међутим свакако треба сматрати неспорним јесте да *постојање унутарстраначке демократије јесте неопходност либералних демократија*. То подразумева обавезу да унутар политичких странака имамо

⁵⁴⁵ З. Стојиљковић, В. Михаиловић, Д. Спасојевић, „Унутарстраначка демократија у Србији“, *Како интерну демократију учинити могућом - институционални фактори и интерна динамика унутарстраначких односа*, Београд, 2015, р. 72.

процес одлучивања и (пре свега) кандидаовања који јасно онемогућава најпре страначкој елити, појединцима или групи да у потпуности узурпирају процес одлучивања унутар једне странке, зато што то онемогућава уској групи људи заправо (потенцијалну) окупацију друштвеног поретка и јавних институција. Унутар странке је неопходно омогућити сваком појединцу да кандидује сопствене политичке идеје или сам учествује у трци како би био кандидат странке за неку јавну политичку функцију. Та проходност идеја и људи, никада не може бити идеална, чак и када поставимо потпуно равноправне услове јасно је да по правилу особе ближе центрима моћи имају бољу проходност. И то не мора нужно бити ствар из перспективе права нејадничких услова, већ ствар природног социолошког поретка. По правилу ће постојеће страначке структуре бити политички изверзираније и писменије и самим тим успешније, свакако ће бити на извору информација и ближе ресурсима и средствима комуникације, што ће значајно дићи њихову видљивост, а свакако негде може утицати групни притисак, склоност покоравања ауторитету итд. Зато је врло битно унутарстраначку демократију моделирати тако да заправо отвори један реалан простор за унутарстраначку утакмицу идеја и програма и да заиста омогући у реалности плодно тле за нове идеје и људе.

На основу наведеног, јасно је да је немогуће прописати општу методолошку формулу или и конкретизован начин остваривања унутарстраначке демократије који би важио за сва друштва и сва времена. Могуће је само циљно одређење да унутарстраначка демократија јесте неопходност либералнодемократског поретка и да то подразумева реалну проходност кандидата и идеја од стране шире страначке базе. Такође из наведеног је очигледно да приликом остваривања те унутарстраначке демократије, не треба бити ригидан поводом начина на који ће се интерна демократија спровести, али свакако треба бити ригидан у смислу циљног остваривања. Као што смо већ истакли потребно је уважити слободу политичког удруживања и прописати такву меру да политичким странкама омогућава могућност исказивања сопствене политике на најефикаснији и најбољи начин, али уз апсолутно омогућавање проходности нових идеја и људи.

Овде врло отворено морамо исказати један практичан проблем који се несумњиво јавља приликом сваког нормативног регулисања политичких странака. Нормативно гледано, можемо разликовати две групе земаља када је у питању имплементација унутарстраначке демократије. Прву групу, чине земље које су заправо концепт унутарстраначке демократије развијале аутононо, еволутивним путем. Може се рећи да је политичка борба природно порађала концепт унутарстраначке демократије. У тој борби је политичка потреба, али и партијска база имала и стекла снаге да уз притисак јавног мњења развије унутрашњу демократију еволутивним путем. Другу групу чине земље у којима је имплементирање спроведено одозго, законодавним путем и на неки начин наметнуто политичким странкама. Ту свакако долазимо до занимљивог феномена и практичног проблема који се увек јавља код законодавног регулисања политичких странака. Иако законодавни оквир доноси парламент, у суштини политичке странке, односно страначке елите треба да саме донесу пропис којим ће самоограничити себе и одрећи се сопствене моћи што је увек нереалан процес. Постоје наравно и земље које заправо ком-

бинују ова два процеса, односно након законодавног имплементирања, страначки системи почињу да начелно поштују правила игре, али свакако има и земаља које законе доносе тако да никако не угрозе неписана правила која би ваљало променити.

Како се у литератури наводи, некада уобичајено посматране као "приватне организације" које припадају сфери цивилног друштва, унутрашња питања (организациона структура и процедуре) политичких странака "постају све више предмет спољне (законодавне, прим. С. М.) регулативе". Многе државе су "узеле модел класичне масовне странке као прописани модел организације, иако се ови регулаторни напори неће тако лако одомаћити у друштвима у којима се више не налазе социјално-економске структуре које подржавају масовну странку."⁵⁴⁶

Тај процес по правилу је функционисао донекле када су одређени стандарди наметани, пре свега у процесу придруживања ЕУ, земљама кандидатима, а без тога је његово остваривање прилично неоствариво у пракси. Управо зато је још проблематичније очекивати да се неким циљано обавезујућим нормама странке покушају обавезати да саме пронађу формулу имплементације унутарстраначке демократије, јер ће по правилу та флексибилност бити коришћена, не како би се пронашао најоптималнији модел успостављања интерне демократије, већ како би се њено реално упражњавање онемогућило, а конзервирана моћ страначких елита остала што мање окрењена. С друге стране се свакако поставља питање задирања у унутарстраначку слободу удруживања. На ово као отварање питања демократске легитимности указује се у моментима када законодавства и судови одлучују како странке треба интерно да организују и воде своје послове.⁵⁴⁷

У тим земљама се налазимо у некој врсти зачараног круга и самим тим треба ићи и на нешто ригиднији и детаљније прописан поступак унутарстраначких демократских процедура, како би постојале гаранције њиховог спровођења. У тим земљама, нереално је очекивати аутоматско упражњавање унутардемократских принципа.

5.2.3. Право на чланство у политичкој странци

Значај чланства у политичким странкама у упоредним радовима се истиче констатацијама да чланство представља „страначке уши и очи“,⁵⁴⁸ као и да се сама „снага странке мери њеним учвршћивањем у друштву“⁵⁴⁹, а

⁵⁴⁶ W. P. Cross, R.S Katz, *op.cit.*, p. 7.

⁵⁴⁷ *ibid.*, p. 7.

⁵⁴⁸ P. Whiteley, P. Seyd and J. Richardson, *True Blues: The Politics of Conservative Party Membership*, Oxford, 1994, p. 2.

⁵⁴⁹ T. Poguntke, "Anti-Party Sentiment. Conceptual Thoughts and Empirical Evidence: Explorations into a Minefield", *Special Issue of the European Journal of Political Research*, 29/3, 1996, p. 321.

свако опадање чланства тумачи се као све већа удаљеност између грађана и политичких партија. Ако странке постоје због грађана, онда ти исти грађани укључени кроз чланство унутар странке, представљају со партијске организације.

Гоати истиче две групе практичних разлога због којих странке настоје да привуку чланство.⁵⁵⁰ Прва група је заправо, како наводи "симболичке природе" и ослања се на становиште Каца и Мера да заправо масовно чланство „претвара политичаре од независних (и вероватно користољубивих) предузетника у агенте социјалних покрета", чиме се у ствари појачава њихова демократска легитимност.⁵⁵¹ Чланство је, отуда како истиче Кац, показатељ популарности и успеха⁵⁵² управо зато како се истиче у литератури треба тражити разлоге што су званични подаци о броју чланова упоредно посматрано, најчешће пренапумпани⁵⁵³ и заправо како истиче, такође Гоати "углавном непотпуни и тешко упоредиви са подацима других партија".⁵⁵⁴

Друга група разлога која се наводи јесте прикупљање кроз чланство материјалних средстава и услуга за рад, међу којим су "чланарина, прилози и бесплатан рад", али и волонтерски политички рад кроз "обезбеђивања сигурних гласова на изборима и 'мобилицања' пријатеља и рођака да гласају за партију и њене кандидате."⁵⁵⁵ У делу о врстама политичких странака указали смо да је процес омасовљавања странака био последица потребе да странке добију финансијску потпору, али и да кроз једно капиларно ширење продру у шире друштвене слојеве.⁵⁵⁶

Поред неспорног значаја чланства и глорификујућих стилских фигура, питање чланства у овом делу можемо проблематизовати и у контексту основне теме ове дисертације и досадашњих налаза и закључака до којих смо дошли. Уколико основна улога политичких странака јесте каналисање мноштва приватних воља у јавноправну вољу, онда заиста оне морају остати отворене за утицај грађана. Да ли то заправо подразумева одређена права грађана на чланство у политичким странакама? У контексту основног питања које покушавамо да решимо у овој дисертацији поставља се питање да ли постојање права на чланство у странци, подразумева да се ради о јавноправним субјектима. Такође, основно питање је да ли политичка странка имајући у виду опет извесну слободу удруживања коју ужива може истовремено то право ограни-

⁵⁵⁰ В. Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Подгорица, 2007, р. 116.

⁵⁵¹ R. S. Katz, P. Mair, (1995) *op.cit.*, p.21. R. S. Katz, (2002) *op.cit.*, p. 106.

⁵⁵² R. S. Katz, (2002) *op.cit.*, p. 106.

⁵⁵³ K. Von Beyme, 1985. "Political Parties in Western Democracies", Aldershot, 1985, p. 5.

⁵⁵⁴ В. Гоати, (2007), *op.cit.*, р. 116.

⁵⁵⁵ *ibid.*, р. 116.

⁵⁵⁶ Видети поглавље 3. дела I.

чити или макар уподобити одређеним страначким светоназорима. Да ли постоје границе тог уподобљавања и да ли су те границе заправо садржане у начелима јавног поретка, чији су политичке странке такође делови са елементима јавноправног овлашћења?

Питање чланства у политичкој странци не посматра се тако експлицитно, међутим оно је наставак претходне расправе о слободи мишљења и изражавања унутар политичке странке и унутарстраначке демократије. Отуда ако прихватимо налазе до којих смо дошли се намећу неки закључци као наставак претходне расправе, али се отварају још нека проблемска питања. Прво, свакако ако тезу о неопходности унутарстраначке демократије прихватимо као вредност која заправо омогућава грађанима учешће у политичком животу, а нарочито ако говоримо о пасивном бирачком праву, онда морамо прихватити и тезу да је то право могуће задовољити кроз чланство у политичким странкама. Чланство отуда не може бити у потпуности препуштено унутарстраначкој регулацији, нити остављено на милост и немилост. Ако се из самог чланства црпе одређена права која су везана за коришћење уставних права, али и од њиховог потенцијалног упражњавања зависи степен демократизације, онда је јасно да право на чланство не може остати правно незаштићено.

С друге стране, никако не можемо занемарити ни другу битну ставку до које смо дошли, а то је да политичка странка никако не може спољном регулативом бити окована на начин којим јој се онемогућава исказивање сопственог партијског идентитета, па и право на структурирање партије на политички убојит и практично ефикасан начин. У том смислу свакако је да правно треба предупредити ситуацију у којој се искључивањем и суспензијом права која проистичу из чланства спроводи страначка аутократија, али исто је и разумљиво дозволити да након што одређени политички став постане званичан партијски, непоштовање овог става буде санкционисано разним механизмима партијске дисциплине, који остају у уставним оквирима, али омогућавају страначку ефикасност. Чак и искључивање из чланства би могло бити посматрано као разумљиво. У суштини између ове две вредности би свакако требало тражити меру приликом прописивања и регулисања питања чланства. Неспорно је да питање те мере није детерминисано само унутарстраначким односима снага и воља, већ и спољним друштвено политичким контекстом партијског система сваке одређене државе.

Тако постоје стабилни партијски системи који заправо омогућавају да се на један слободан, либералан начин посматра питање чланства, али и политичког деловања појединаца унутар странке. У тим системима странке у својој унутрашњој структури имају заправо пресликана начела јавног демократског поретка. Реч је углавном о земљама традиционалне демократије које имају укорењене демократске процедуре као последицу политичке културе. Ти принципи су пре део уставних обичаја и конвенција, него некаквих правно обавезујећих легислативних норми. У суштини реч је о партијским ситуацијама који су довољно стабилни да издрже унутрашње потресе и интерно страначке борбе и неслагања, па се унутар саме странке дозвољава постојање

фракција. Саме странке врло често у таквим ситуацијама могу представљати попрштите оштрих политичких сукоба. Међутим по правилу, реч је о странкама које су дубоко укорене у политичке системе, иако такви унутрашњи потреси могу утицати на изборне резултате, њихов опстанак на политичкој сцени је неупитан и саме странке су заправо интегрални део политичког система један дужи период.

Свакако најбољи примери овог либералног приступа јесу системи САД и Велике Британије. Оно што је свакако додатна карактеристика САД је да чак и не постоји чланство у странци у класичном смислу. Сви грађани заправо могу бити део одређених унутарстраначких активности, а пре свега и најбитније је да учествују у избору унутарстраначких кандидата, као и да се сами кандидују.

Пример САД свакако је партијски систем који у потпуности баштини слободу изражавања и толеранције не само различитог политичког изражавања, него чак и деловања у супротности са водећим правцима странке. Страначко фракционашење је апсолутно дозвољено и не постоје санкције. Реч је, како би то французи рекли, о моделу *Laissez-faire*, у преводу „остави да ради“, што је максима по којој је истоимени економски правац добио назив, а који подразумева слободу кретања и деловања уз спречавање (у економији) било каквог (државног) интервенционизма. У питању је вера у „невидљиву руку тржишта“ која сама од себе, односно у конкуренцији различитих понуда и тражње производи најбоље и најефикасније резултате. Слична идеолошка потка заправо је и пресликана на политички, односно у овом конкретном случају на партијски терен. Судар идеја и различитих мишљења у једној унутарстраначкој политичкој утакмици ће произвести избор најбољих и најрепрезентативнијих. Реч је свакако о једном моделу који у тако чисто либералном принципу функционише може се слободно рећи само у САД. У питању је модел у коме, како смо то истакли, не постоји чак ни тако формално схваћено чланство у смислу пријема и било каквих посебних услова. У одређеним државама на унутарстраначким изборима потребно је извршити регистровање, како се не би гласало за обе партије, односно како не би евентуално противничке присталице улазиле у супротан табор и бирале противника по сопственој мери. У наведеном случају ми заиста можемо видети заправо да политичке странке (Републиканска и Демокрастка) заиста јесу интегрални делови јавног поретка и нису канал који служи за претакање приватне воље у јавну, већ су предворје јавног поретка. Отуда како то истиче Епстајн у САД се заправо политичке странке деценијама узимају као „државне агенције“, „јавна служба“ чија је основна улога заправо номинација кандидата за изборе.⁵⁵⁷ У САД је стога и разумљиво да заправо не постоји никаква могућност одстрањивања „чланства“ из политичке странке.

Иако не постоји директно искључивање чланова, оно постоји на посредан, индиректан начин. Тако примера ради две највеће странке познају и институт колективног чланства где одређена удружења, асоцијације или синди-

⁵⁵⁷ L. Epstein, *Political Parties in the American Mold.*, Madison, 1988, p. 18.

кати представљају колективне чланове ових странака. Истовремено индивидуални чланови ових правних ентитета имају права тзв. партијских чланова, па самим искључивањем из њихових примарних организација они престају да буду и чланови политичких странака.

Реч је дакле о једној врсти пасивног изборног унутарстраначког права које се никако не ускраћује у односу на личне ставове оних који га користе. Што посредно значи да заправо слобода мишљења и изражавања имају апсолутни примат и реч је о вредностима које су максимално заштићене. Такође, и активно (унутарстраначко) право да се буде биран на одређене функције, тј. место кандидата је у САД апсолутно отворено.

У САД постоје две странке и изузетно су ретки кандидати за непосредне изборне функције који се бирају ван Демократске и Републиканске странке. Чак и кандидати који долазе критикујући врло често читав политички и партијски естаблишмент се одлучују за пробој кроз две највеће политичке странке. Тако је и претходни председник САД Доналд Трамп на власт дошао као критичар политичког система и "Вашингтона", како се по главном граду у коме је смештена политичка администрација, често пежоративно означава и политичка елита ове земље. Слична ситуација је била и са Бернијем Сандерсом који је у последња два изборни циклус за редом другопласирани кандидат на унутрашњим изборима за председничког кандидата Демократске странке.

Можда још само Британија има тако стабилно структуриран политички систем, са још дужом традицијом, но у осталим системима углавном не постоји таква партијска утемељеност, већ често долази до извесне флукуације моћи међу политичким странкама, које иако често извиру једне из других свакако немају такву укорененост.

Но, и удругим системима свакако је исправно поставити тезу да, уколико се грађани спречавају да политички партиципирају у рад политичких странака, онда истовремено долази до потпуног урушавања демократије. Уколико им се укине право на политичку партиципацију, заправо је пасивно бирачко право које им се гарантује лажно, јер је пре тога одстрањена политичка конкуренција кандидата који би могуће били потенцијални избор бирача. Систем који не омогућава коришћење активног бирачког права у процесу преселекције, сликовито је једнак као да грађанину дозволите слободу избора хране, али му пропишете да мора куповати у месари.

Теза коју заступамо правно је образложена у чувеној одлуци Врховног суда САД у случају *Куспер против Понтајкса*,⁵⁵⁸ када је забрана учешћа на прелиминарним изборима једне политичке странке за особу која је учествовала на прелиминарним изборима друге партије оцењена као неуставном. У наведеном случају Понтајкс је гласао на прелиминарним изборима Републиканске странке за кандидата за градоначелника, да би затим прописом Савезне

⁵⁵⁸ U.S. Supreme Court, *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. 51 (1973) (Argued October 9, 1973; Decided November 19, 1973), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/414/51/>

државе Илинојис био спречен да гласа на прелиминарним изборима Демократске странке у периоду од 23 месеца.

Посебно занимљиво је да се у образложењу Врховног суда САД истиче став да постоји извесна сумња у вези суштинског ограничавања да гласачи у Илинојису промене партисијско опредељење. И како се истиче у образложењу: „Шта-више, бирач се тиме приморава да одустане од учешћа на прелиминарним изборима у периоду од 23 месеца. Ефекат овог прописа Савезна државе Илинојис је да „закључа“ гласача у његовој партијској припадности у значајном периоду времена, а свако додатно учествовање у примарном гласању продужава тај период заточеништва.“

Наведена одлука је утемељена на несагласности спорне забране са правом на слободу политичког удруживања која је гарантована највишим конституционалним актом (амандмани I и XIV Устава САД). У образложењу се јасно указује да наведено ограничење не онемогућава Понтикасу да користи све могућности права на слободу политичког удруживања у односу на Демократску странку, али дефинитивно онемогућава право да гласа на прелиминарним изборима те странке 1972. године. Суд, даље, истиче да је „основна улога политичких странака у политичком систему САД-а да врши селкцију кандидата за непосредне изборе“ (*sic!*). Овом одлуком се свакако јасно истиче јавноправни положај, односно у овом случају можемо рећи, према схватању Врховног суда и јавноправни субјективитет политичких странака у поретку САД.

у другим системима ово право на чланство није тако отворено. У многим уређењима, попут српског, оно делује више као теоретски, него нешто што живи у реалности и постоји као реалан правни концепт, нарочито ако се узму честа искључења и избацивања из политичких странака.

Међутим, право на чланство у политичкој странци јесте једно од основних елементарних политичких права, зато што је оно само отелотворење других основних права. Наиме ограничавање чланства у политичкој странци истовремено може представљати ограничавање пасивног бирачког права – да неко буде биран, као и нарушавање слободе политичког удруживања. Овде би смо поново истакли и донекле у контексту изложене одлуке Врховног суда САД проширили тезу коју смо развијали и у претходним разматрањима: Евентуални контрааргумент томе како појединци могу своја побројана политичка права упражњавати кроз оснивање нових странака заправо маши суштину. Не само што се тиме прескаче пасивно бирачко право, потурањем слободе политичког организовања, него се у суштини угрожава и само право на слободу удруживања. Политичко (страначко) удруживање није просто оснивање удружења пецароша. Политичке странке заправо као јавноправни субјекти утемељени у јавни поредак имају одређену проходност ка јавним институцијама и спречавати грађане да буду део тог процеса заправо значи онемогућавати их да користе слободу удруживања. Такође, у оквиру овог разматрања бисмо додали још један *novum* у односу на претходну расправу,

али и наше раније радове, а то је да се спречавањем учешћа грађана заправо врши ограничавање и активног бирачког права – да се бира.⁵⁵⁹

Иако се право избора спроводи на непосредним изборима и гарантовано је по правилу свим пунолетним грађанима, суштински гледајући целину политичког процеса, уколико неко нема могућност да утиче на кандидовање у току преиминарних унутарстраначких избора, онда је он суштински у значајној мери одсечен из политичких процеса. Избор који му се након тога ставља није избор, јер је онемогућен да пре тога учествује у политичком процесу. Наравно активно бирачко право овде треба посматрати у једном ширем смислу. *Активно бирачко право подразумева право да се гласа и бира на непосредним компетативним изборима.* Међутим, ово право се никако не може свести на формални аспект који би се огледао само у могућности да лица са одређеним општим условима (пунолетство, држављанство...) имају право да на дан гласања изађу на изборе и заокруже на листићима свог кандидата. Активно бирачко право се не може свести на ову техничко оперативну радњу, оно је у суштинском смислу шраф који држи осовину либерално демократског поретка. Зато је и врло битно како ће и где тај шраф бити постављен у либерално демократској машинерији. Гласање јесте форма остваривања активног бирачког права, али форма која је најизраженији пример да форма у праву и служи да би се очувала суштина. Наиме активним бирачким правом формализована је суштина идеје да у либерално демократским порецима грађанин јесте носилац суверености. Цео поредак заправо мора бити осмишљен тако да грађанин јесте доносилац одлука, односно неко ко може (активно!) утицати на процес доношења одлука. Наравно, да ван ове идеално типске поставке постоји реалност која уз разне психолошке, културолошке, економске и друге друштвене (социолошке) факторе у реалности грађане чини одељеним од политичких процеса. Међутим либерално демократски поредак мора поред сталне тежње за једно разумно укључивање грађана у партиципативно доношење одлука, која не сме угрозити ефикасност функционисања самог система, увек остати отворен и проходан за учешће грађана. А да ли ће појединачни грађанин то право користити, свакако остаје увек његова слободна воља.

Теза која се олако изриче, на овдашњем поднебљу, где постоји традиција олаког оснивања политичких странака, јесте да свако може да оснује сопствену политичку странку. Међутим, у стабилним и традиционалним демократијама постоји евидентна утемељеност неколико релевантних, врло често две-три политичке странке и било какво бављење политиком ван њихових оквира унапред је осуђено углавном на пропаст. *Уколико грађани немају могућност активног учешћа на један цео пут избора релевантних кандидата, онда је суштински обесмишљена есенција активног изборног права, али и самог либерално демократског поретка.* Такође, и у новијим, (пост)транзиционим демократијама у којима политичке странке немају традиционалну утемељеност, оснивање и успон политичких странака по правилу није тако једноставна и уобичајена

⁵⁵⁹ С. Манојловић, "Правни апсекти искључења из политичке странке - случај Вука Јеремића", *Свеске за јавно право* 2017,

ствар. Обично и новије странке представљају странке деривате које се издвајају и одвајају од постојећих странака или се одређене структуре на јавним позицијама организују унутар одређених политичких покрета. Самим тим теза о неопходности утицаја грађана на политичке процесе кроз активну партиципацију унутар политичке странке, иако није тако изражена, свакако је неопходна и у нестабилним демократијама.

Може се рећи да модел САД, у коме постоји могућност учешћа страначке базе која је при том максимално отворена за учешће грађана, заиста омогућава да политичке странке као основа демократског изборног процеса и саме буду прожете тим вредностима. У супротном заиста је смислено поставити питање да ли политички системи засновани на политичким странкама које не баштине ове вредности уопште могу бити либерално демократски пореци у правом смислу те речи. Овде бисмо на основу наведеног до сада били склони закључити да *постоје два основна предуслова које политичке странке морају да испуњавају у либералнодемократским порецима, а то су унутарстраначка демократија и (релативна) отвореност политичке странке у погледу доступности чланства*. Релативна отвореност политичке странке у погледу чланства подразумева да питање искључења из чланства није ствар која се препушта некаквој унутрашњој страначкој вољи, а понајмање (само)вољи одређеног страначког центра моћи. Имајући у виду потребу за ефикасношћу одређене политичке странке и извесне страначке дисциплине, искључење из политичке странке уколико је засновано на одређеним разумним критеријумима, који свакако зависе и од друштвено политичког контекста и партијског система одређене државе, може представљати легитимно средство.

Неиспуњавање неког од ова два услова не значи да аутоматски исписује земљу из клуба либералних демократија. На почетку смо свакако навели да модел либералне демократије треба посматрати као идеално типски модел у Веберовском смислу, који самим тим као такав не постоји (нужно) у стварности, већ је реч о теоријској апстракцији која је корисна у анализи стварности и којој се модели у стварности заправо теже приближити. Свакако **као што је истакнуто у уводном делу** тај модел има одређене критеријуме који су неопходни као минимални супстрат који одређеном систему даје својство либерално демократског поретка. Оно што је дефинитивно тенденција која се може приметити јесте да ће се или питање унутарстраначке демократије даље ширити и представљати нову развојну етапу либерално демократског поретка, или ће постојећи системи таворити и чак улазити у фазу ерозије осталих вредности либерално демократског поретка.

5.3. Модели односа страначке аутономије и јавног поретка

У претходним радовима смо дефинисали три модела односа страначке аутономије и јавног поретка. Први, *модел пуне страначке аутономије* који би карактерисао да странка функционише по принципу саморегулације, па је у њеном апсолутном домену регулисање унутарпартијских односа и структуре.

Сва питања попут пријема и искључивања чланова, као и избор кандидата спадају у унутарстраначко питање.

Други је модел странке уподобљене јавном поретку који би примера ради подразумевао апсолутну доступност чланства. Овај модел заправо политичке странке посматра као фундаменталне делове јавног поретка, и самим тим њихови унутрашњи односи не могу остати правно незаштићени. У свим осталим сегментима односи у странци би заправо пратили логику јавног поретка, па би ограничења везана за транспарентност, доступност јавних функција, демократичност и остале фундаменталне вредности јавног поретка, ваљало применити на унутарпартијске односе. У наведеном моделу би заправо право на партијско чланство представља једно од темљних политичких права грађана, и чак на начин на који је онаведено у горе образложеној одлуци Врховног суда САД, и права на слободу политичког удружевања. Самим тим према наведеном моделу право на чланство би подразумевало апсолутну доступност, а евентуална ограничења би могла бити везана за испуњавање одређених услова попут плаћања симболичне чланарине, постојање држављанства, пунолетство или забрану чланства у две политичке странке истовремено.

Трећи модел, ограничене страначке аутономије би заправо покривао подручје између наведенога два екстрема, па би заправо подразумевао одређена ограничења којима се штити основни јавни поредак, али и оставља извесна слобода политичким странкама поводом питања која су у домену креирања страначке политике.

Имајући у виду досадашња излагања везана за слободу изражавања унутар политичке странке, потребе за унутарстраначком демократијом, као и расправу о чланству, нама се чини јасним да први модел иако постоји у многим земљама јесте нешто што свакако треба одбацити из перспективе либералне демократије.

Такође, нарочито треба имати у виду да политичке странке као чиниоци власти, јесу истовремено канал проходности ка јавним функцијама, али су истовремено и потенцијални канал корупције.

У упоредној публицистици политичка корупција повезује се са феноменом срастања партије и државе у оквирима кадровске странке. **Дела Порга** тако истиче да иако се корупција може развијати и у идеолошки утемељеним масовним странкама, у модерним демократијама је она најутемељенија у олигархијским странкама с професионалним вођством, с једне стране и с опадајућим чланством и ограниченим улогама активиста, с друге стране. Исти аутор на примеру Италије закључује „да се корупција развија када странка изгуби масовни идеолошки карактер”.⁵⁶⁰ Корупционашки скандали који су експлодарили осамдесетих година заправо се поклапају са потпуном експанзијом и реустоличењем нове кадровске

⁵⁶⁰ D. Della Porta, “Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles”, *Law & Social Change*, 1/2004, pp. 37–38.

странке. Пелинка скандале из наведеног периода управо и објашњава тиме што су странке „изгубиле свој изворни идеолошки карактер.“ Последица тог сликовито речено „процеса секуларизације“ биле су „прагматичне махинације“ и трагање за „неидеолошким деловима“ који су водили деидеологизацији странке и до ширења и легитимирања индивидуалног страначког каријеризма.⁵⁶¹

“Неспособне да мобилишу стабилно бирачко тело, без чланства које је спремно покривати партијске трошкове, с политичком класом ослобођеном од идеологије која у богаћењу види суштински једини реални подстицај за политику, политичке странке почињу све више упражњавати корупционашку праксу.”⁵⁶² Окренутост и циљно фокусирање ка бирачком телу у смислу захватања што веће подршке („*catch all*“) управо је и водила професионализацији и бирократизацији страначке организационе структуре. Политичке странке губе улогу идеолошких представника и заправо представљају ловце на гласове. Без јаке идеолошке повезаности не постоји међутим чланство и активистичка мрежа која ће организационо и финансијски стати иза странке.

Неспорно да организационе структуре како смо напред (“Врсте политичких странака”)⁵⁶³ закључили, иако јесу израз идеолошких тенденција или одговор странке на одређену епоху, не могу бити потпуно препуштене унутарстраначком регулисању.

Оно што свакако можемо приметити кроз ову анализу јесте да имамо ситуацију која је у реалности, детектована социолошким методом, заправо потпуно у супротности са нечим што треба да представља вредности које деривативно извлачимо из концепта либералне демократије. Уласком у конкретне случајеве може се заправо приметити читав један дијапазон појава које директно сламају неке од кључних, тежишних тачака тог истог поретка.

Стварањем једног *perpetum mobile* између јавних и страначких ресурса и кадрова суштински се окупацијом система поткопава или у неким земљама потпуно урушава могућност фер избора што је темељ либерално демократског поретка. Контролом те исте странке која је од посредника постала окупатор државних ресурса, од стране уског круга страначке олигархије или чак лидера окруженог страначком камарилом суштински се ограничавају и поништавају темељна политичка права – пасивно бирачко право које је немогуће остварити у слободним и правичним околностима, ограничавање слободе мишљења зарад уподобљавања са страначким врхом,

⁵⁶¹ A. Pelinka, A, “Austria: The Withering of Consociational Democracy”, *Politics of Scandal*, New York, 1988, p. 169.

⁵⁶² D. Della Porta, A. Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption (Social Problems and Social Issues)*, London/New York, 2017 p. 120.

⁵⁶³ Поглавље 3. Дела III дисертације.

дискриминација приликом запошљавања због политичке припадности, нарушавање фер и тржишних услова пословања итд.

Самим тим јасно је да слобода унутарстраначког организовања може лако бити искоришћена како би се претворила у своју супротност и разориле темељне слободе и права целокупног либерално демократског поретка. Прописивање одређених стандарда унутарстраначког организовања, самим тим не треба суштински ни посматрати као ограничавање слободе политичког удруживања. У фокусу основних слобода и права налази се увек појединац, човек, грађанин, па отуда и концепт *људских права*. Правне конструкције, различити видови правних лица и институција, нису правно самодовољни субјекти у смислу сврхе свог постојања. Оне легитимност своје правне егзистенције црпе због заштите и развоја људских права у чијем је фокусу човек - грађанин. И нису нити могу постати некакви самозадовољавајући апстрактни друштвени ентитети чије постојање, па и слобода деловања има другу сврху у односу на отелотворивање права и слобода грађанина у реалности.

У контексту политичких странака, то просто значи да се права, слобода, па и аутономија политичких странака не могу посматрати као некакав апстрактни феномен који има првенство над остваривањем политичких права грађана. Политичке странке служе да се каналише и излучи политичка воља грађана, али она у том претакању појединачних, приватних политичких воља у јавну, званичну политичку вољу никад не губи из фокуса грађанина и његова права. Чињеница да се у том претакању воља губи индивидуалност, а сваки губитак индивидуалности филозофски гледано јесте и губитак неке слободе, међутим не значи да се слободе и права грађана ускраћују на уштрб неког апстрактног, колективног ентитета. То скупљање слободних приватних воља, заправо је процес њиховог реализовања. Самим тим, зато и истичемо да је губитак слободе, заправо филозофски у смислу идеја и апстракција, док се заправо у суштини губи нешто чега нема. Губи се нека апстрактна идејна слобода или право које без каналисања кроз одређене институције у реалности и не би могле бити реализована. Отуда заиста ми можемо либерално демократски систем и посматрати као неки најидеалнији реални вид остваривања слобода и права. Идеал који је могуће остварити. Самим тим „ограничења“ су заправо уподобљавање реалности и свођење на меру потребну за егзистенцију. Исто тако права и слободе је могуће ограничити уколико угрожавају једни друге, па је потребно утврдити претежни интерес. Нпр. праву на живот увек ћемо дати примат над правом на слободу кретање.

Међутим, придавати „слободу“ деловања апстрактном ентитету попут политичке странке која ће се проширивати и развијати на уштрб политичких права грађана супротно је сврси и улози политичке странке у либералној демократији. Иза давања аутономије странци и некакве слободе самоуправивања која ће се ради ефикасности освајања власти дозволити, губи се смисао постојања и сврха зашто уопште политичке странке учествују у политичком изборном процесу, ако заправо тиме кроз странку дође до угрожавања целокупног јавног поретка. Институт који је настао како би каналисао грађанска политичка права постаје заправо кључна препрека за остваривање тих истих

политичких права. Странке постају нека врста момака из краја који вам пружају заштиту да мирно и ефикасно послујете, тако што вам узму 70% прихода. Аутономија странке која доводи до концентрације моћи није никаква аутономија, односно „слобода“ неког апстрактног ентитета, већ се иза ње крије заправо олигархија, уска страначка елита или вођа окружен камарилом који је преко политичке странке подјармио јавне ресурсе и ограничио права грађана.

Самим тим неспорно је да аутономија странке, као и унутрашњи процеси доношења одлука и постојања унутарстраначке демократије не могу бити у потпуности препуштени „унутрашњој вољи“ политичке странке, а заправо архитектонским визијама партијских креатора, јер могу водити до урушавања фундаменталних тачака либерално демократског поретка.

Наравно, то истовремено не значи да ограничавање и прописивање стандарда јесу увек најбоље решење и да обуздавање аутономије и слободе политичке странке подразумева развој демократије. Ограничавање и ригидно лимитирање деловања политичких странака, такође представља могући индиректни ударац у сам концепт либералне демократије. Ограничавање деловања политичких странака, такође може суштински онемогућавати фер изборни процес и омогућавати одређеним центрима да окују постојећу политичку сцену.

Управо зато основна теза поводом постојања аутономије политичких странака јесте да *аутономија политичких странака несумњиво спада у део корпуса слободе удруживања која је установљена као слобода чији су крајњи корисници и бенефицијари, као и код уживаоца осталих људских права, грађани. Имајући у виду да су политичке странке један вид посебног облика, политичког, удруживања, неспорно је да њихова сврха јесте у крајњој мери задовољавање политичких права грађана. Поред тог индуктивног погледа на сврху политичких странака која се креће од појединачних грађана ка општем, не сме се занемарити ни обрнути дедуктивни пут. Њихова основна улога јесте да након што се изгради и конструише један политички систем кроз мноштво приватних воља које су се каналисале у јавну политичку вољу, сада носиоци тих истих појединачних воља – грађани, могу у оквирима тог истог система даље развијати и уживати сопствена права и слободе.*

Сва природна права и слободе имају неку врсту својих природних, органских ограничења. Њих заправо и не можемо сматрати у правном смислу ограничењима, јер је реч о испуњавању услова да би се та иста права могла уживати и заштити у реалности. Примера ради обавеза регистрације или осигурања аутомобила јесте обавеза која постоји да би имовина и безбедност грађана биле заштићене и у оквирима једног ширег система омогућене. Слично је и са осталим обавезама везаним за здравствену заштиту, плаћање дажбина итд. Исти принцип можемо уочити и применити на слободу политичког удруживања. Неспорно је да сврха остваривања овог права, дакле јесте коришћење политичких права, као и да у том концепту постоји нека врста природних ограничења која постоје да би право уопште егзистирало. Исто тако слобода удруживања, односно један део из корпуса те слободе - аутономија политичких странака, могу у системском смислу долазити у колизију са другим правима и слободама, па и са самом свр-

хом свог постојања са основним вредностима либерално демократског поретка. У том случају ваља поћи од два принципа који се обично примењују у пракси уставних судова, али и међународних институција које се баве заштитом људских права, попут најпре Европског суда за људска права, а то су постојање легитимне сврхе и теста пропорционалности. Било какво ограничење права и слобода, па самим тим и аутономије политичких странака може се установити у случају постојања *легитимне сврхе*. Свако такво ограничење неопходно је да прође *тест пропорционалности* који подразумева да је ограничавање сразмерно легитимном циљу којем тежи, постојање „горуће социјалне потребе“ увођење наведеног ограничавања и да сами разлози за увођење ограничавања буду „релевантни и довољни“. Дакле *прописивање ограничавања мора бити уподобљено тако да се њиме стварају услови за уживање и остваривање политичких права грађана уз истовремену ефикасност функционисања целокупног политичког система базираног на принципима либерално демократског поретка*.

Примена наведеног принципа на излоћену проблематику доводи нас до следеће тезе, а то је да конкретно ограничавање наведене аутономије зависи од случаја до случаја. Није спорно да постоји читав низ параметара који би утицали на прописивање одређених критеријума који би унутрашњи правни поредак политичких странака морао да испуњава. У одређеним системима, пре свега у традиционалним демократијама постоји један јак притисак јавности који каналише и сам од себе санкционише одступања која се могу сматрати недемократским. У англосаксонском правном поретку, постоји читав низ правних норми које егзистирају кроз обичаје и конвенције, чак су и уставног ранга,⁵⁶⁴ а истовремено не постоји директна санкција за њихово непоштовање.

Свакако ћемо изнети опште место ако укажемо да приликом одређивања тачног ограничавања аутономије политичких странака утичу политичка култура, као и економске, социјалне, правне и шире политичке детерминанте. Иако се у овом делу не можемо расплинути у приказе појединачних примера, као изузетно битан параметар ћемо истаћи - јер га је значајно на уму имати и због наредних разматрања - демократску укорењеност. Реч је о појави која постоји у земљама традиционалне демократије у којима се либерално демократски поредак вековима константно развијао и ојачавао кроз политичке институције, за разлику од земаља у којима су замеци овог поретка били пресецани ратним сукобима, а затим у периоду комунизма били потпуно избрисани и вредносно негирани. Земље тзв. Источног блока су тако „прескочиле“ одређене значајне фазе развоја политичких институција, али и самих политичких странака. Самим тим прописивање мера и конкретног изгледа унутарстраначког правног поретка зависи од сваког појединачног случаја. У том смислу одговор на питање који би био идеални систем би заправо представљао парафразу Солоновог одговора Атињанима на питање који је закон најбољи: „Реците ми за које друштво и у ком времену“.

⁵⁶⁴ Р. Марковић, *op.cit.*, (2005), р. 16-20.

Но, како ипак не бисмо остали заклоњени иза једног општеместашког заклона који пружа угодну заветрину неизјашњавања извући ћемо свакако битне закључке који се могу применити као критеријуми приликом прописивања конкретних граница унутарстраначког поретка.

Полазећи од претходне образложене тезе о потреби да ограничење постоји само у случају постојања легитимне сврхе, пробаћемо да осликамо обресе те легитимне сврхе. Прво, неспорно је да се *целокупни политички систем посматра системски са унутарстраначким системом и у њему мора постојати једна јасна проходност за грађанина као политичког субјекта, чији ће ентузални политички успех, увек зависити и од његових социјалних вештина и односа унутар странке, али не сме бити зависан и било директно, било индиректно условљен од милости некаквог концентрисаног страначког центра моћи оличеног у лидеру или некој страначкој олигархијској структури*. Посебно ваља напоменути да у случају да је та условљеност формално и директно условљена, ми дефинитивно имамо пример јавноправног овлашћења које је у супротности са либерално демократским поретком. Такав случај је рецимо када уски страначки орган доноси одлуке о кандидатури за народне посланике или одлуке које су од фундаменталног утицаја на статус кандидата попут финансирања кампање, ко ће медијски представљати странку итд. У тим ситуацијама ми заправо можемо *нормативно уочити јавноправни субјективитет и овлашћења политичких странака који директно нарашћувају либерално демократски поредак*. У одређеним ситуацијама ви можете имати некакве формално нормативне оквире који поштују правила страначке демократије и заправо ту суштинску потребу да се омогући оквир за реално остваривање и реализацију пасивног бирачког права, али у реалности је евидентно да постоји утицај партијског центра. Тада заправо долазимо до истог закључка само коришћењем социолошке методе да унутар странке имамо извор који суштински, *de facto* онемогућава једану битну вредност либерално демократског поретка.

Друго, наведено регулисање, свакако мора представљати гаранцију да се целокупна конструкција либерално демократског поретка неће урушити, али истовремено и *омогућити стварање ефикасних функционалних странака, које истовремено у свом унутарпартијском систему имају могућност да живе и развијају сопствени политички програм*.

Треће, неспорно је да ће унутарпартијски живот пратити постојећу структуру, у том смислу *постављање превише строгих критеријума у унутарпартијски живот, једноставно ће разорити постојеће партијске структуре које ће се урушити под теретом претераних нормативних очекивања*. Зато би свакако одређена начела и критеријуме либерално демократског поретка требало постепено уводити, почевши од оних најосновнијих (избор кандидата на претходним унутарпартијским изборима) и спуштање моћи одлучивања ка чланству.

Четврто, бројна унутарстраначка питања која се могу отворити, могу тражити одређено разрешење судским путем и у том смислу је битно да приликом конструкције одређених критеријума, морамо знати и ко ће бити

крајњи арбитар у случају спорова. Прописивање одређених јавних критеријума, самим тим захтева и промишљање ко ће судити и да ли је судство уопште у стању да изнесе политичку тежину ових питања. У земљама неklasичне демократије нереално је очекивати да ће разматране проблеме решити политичка култура, односно притисак јавности, па самим тим олакшавање прописивања критеријума који отворају политичке спорове, које нема ко да правно (раз)решити, уместо развоја демократије, могу донети само нефункционалност и нестабилност.

У већини демократија треба поћи од трећег модела ограничене страначке аутономије, па полако тежити и приближавати се другом моделу (страначке аутономије уподобљене јавном поретку) који заправо у тако чистом формату свакако може остати само идеал за многе земље. Ако полазимо од става да политичке странке јесу делови јавног поретка, онда оне као институције јавног поретка, морају бити ојачане да у самој пракси каналишу тензију и већину питања, самостално регулишу.

5.4. Аутономија политичких странака и јавни поредак у Републици Србији - *de lege lata* и *de lege ferenda*

Прво и основно питање које се намеће приликом испитивања аутономије политичких странака и јавног поретка, јесте да ли постоји контрола одређених спорних правних питања од стране јавних институција, попут одређених контролних тела, редовних или уставних судова. Само постојање такве врсте правне контроле од стране одређених јавних институција, по правилу не подразумева одређено место и однос страначке аутономије према јавном поретку. Чињеница да одређени односи нису предмет правне контроле не значи да аутоматски подразумевају потпуно партијску одељеност од јавног поретка. Прво, зато што и одређени приватно правни односи потпадају под судску заштиту. Друго, што врло често одређена *par excellence* питања из домена односа јавноправних ентитета, па чак и целих грана власти измичу судској контроли. Примера ради у оквиру помињане доктрине политичких аката, у САД, судска власт не улази у питања арбитража између судске и законодавне гране власти, управо јер ова питања имају изразиту политичку димензију. Та димензија је још израженија и чак знатно осетљивија у одређеним унутарстраначким питањима.

Такође, у системима пре свега англосаксонског права, бројна начела и вредности су заправо настала кроз развој одређене политичке културе која је постала ствар неписане и несанкционисане уставне конвенције и обичаја, над којом не виси некакав "правни мач" у виду санкције због непоштовања. То опет не значи да не можемо говорити о јасној инкорпорираниости у јавни поредак.

У земљама са нестабилнијом и неукорењеном демократијом, такво прецедентно утемељење одређених вредности није могуће успоставити

дуготрајним практиковањем, па се спроводи обично одоздо, нормативним путем, а извесну правну заштиту спроводе јавне институције попут судова. Свакако (не)постојање судске заштите значајно је за разумевање правног положаја политичких странака у одређеним системима, а како је циљ рада да након општих теоријских и упоредних разматрања да јасну *de lege lata* оцену и *de lege ferenda* предлог, сматрамо више него корисним приликом одређивања правног модела правног положаја Србије обрадити и питање правне заштите у потенцијалним споровима.

У Републици Србији било који општи правни акт, па самим тим и општи правни акти попут Статута и пословника, могу бити предмет контроле пред Уставним судом, који је једини надлежан да отклони општенормативну неуставност или незаконитост из позитивно правног поретка. Такође, као што смо и у ранијим радовима истицали⁵⁶⁵ становишта смо да и редовно судство у сваком појединачном случају може директно применити уставну норму и у том смислу у конкретном појединачном случају отклонити одређену неуставност у - наглашавамо - конкретном правном случају.

Наиме Уставом Републике Србије је јасно установљено да "судови суде на основу Устава", па у случају сукоба два правна прописа, они могу дати предност акту више правне снаге и у конкретном случају директно применити норму из хијерархијски вишег правног акта.

У појединачним правним споровима у вези са питањима унутар-страначких односа примењује се сходном применом Закон о удружењима. Наиме поводом питања која нису посебно регулисана Законом о политичким странкама, што је у наведеном случају реч, примењује се споменути Закон о удружењима којим је прописано да "сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту или другом општем акту удружења, односно за утврђивање ништавости појединачног акта удружења који је донет супротно закону, статуту или другом општем акту удружења. Самим тим је неспорно да би у конкретном случају заштита од појединачног акта могла бити тражена пред основним судом у парничном поступку. Након редовног правног пута у парничном поступку, заштита би се могла тражити пред Уставним судом у поступку по уставној жалби.

Поред тога што се у Републици Србији судска контрола у питањима која се односе на проблематику политичких странака заснива на супсидијарној примени Закона о удружењима, Уставом Србије је гарантовано да сви правни односи потпадају под судску заштиту, па самим тим законом се и не би могла укинути јурисдикција судова.

Теоретски гледано, свакако би могли сматрати да питање унутар-страначких односа јесте нешто што би било погодно за концепт *политичких аката* којима се регулишу односи са снажном политичком тензијом који се

⁵⁶⁵ С. Манојловић, Правна природа и положај уставног судства у систему поделе власти, *Правни живот* 14/2013, стр. 680-700.

због тога изузимају од судске контроле. Правни поредак Републике Србије, међутим не познаје ову врсту аката. Формално правно гледано, неспорно је да чланови политичких странака имају одређену правну заштиту у вези својих партијских права. Иако смо у претходним радовима тврдили да је ово заправо неспоран показатељ да Србија не припада моделу пуне страначке аутономије, сада бисмо то пре сматрали неком врстом индиције. Прво као што смо већ истакли и одређени приватноправни односи који су аутономно регулисани потпадају под надлежност судова. Друго, надлежност се успоставља у парничном поступку у коме постоји једнакост две приватно правне стране, уместо у управно судском спору у коме постоји спор између приватног лица и субјекта са јавноправним овлашћењима, што би свакако било примереније тези о политичкој странци као јавноправном субјекту. Стога, *de lege ferenda* би свакако требало прописати да се овакви спорови решавају у управно судском спору, па би у садашњој организацији судова, надлежност припала Управном суду.

Међутим, и поред тога што одустајемо и релативизујемо претходно заступан сопствени аргумент, не одустујемо од претходно заступане тезе. Република Србија свакако не би спадала у земље пуне страначке аутономије најпре због у претходним главама побрајаних тачака у којима имамо јасне елементе јавноправних субјективитета и чак јавноправних овлашћења. Најпре, то је додељивање политичкој странци - и то путем Устава - јавноправног овлашћења, држаоца посланичког мандата (без обзира на чињеницу да је одлуком Уставног суда ово уставно овлашћење практично онемогућено). Затим, ту свакако спадају и јавна овлашћења парламентарних политичких странака у погледу контроле изборног процеса. Додали бисмо свакако и да специфичан начин пре свега оснивања политичких странака у Републици Србији, где је за оснивање захтева изузетно висок услов 10.000 потписа подршке,⁵⁶⁶ такође указује на специфичан положај политичких странака који нису некакви правно изоловани аутономни саморегулишући субјекти.

С друге стране, неспорно је и да се политичке странке не подводе у потпуности под јавни поредак, јер постојеће законодавство о политичким странакама не регулише материју унутрашњег уређења, начина одлучивања и осталих битних питања. Посматрајући праксу, бројни унутарстраначки расцепи, до сада нису добијали заокружене судске епилоге. Несумњиво да је према постојећем правном режиму у Србији на снази модел ограничене страначке аутономије. Иако би његово прецизно дефинисање тражило ширу елаборацију, на први поглед несумњиво је да под судску заштиту потпада питање формалне исправности, односно испитивање да ли је испоштована процедура одлучивања?⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ Закон о политичким странкама,

⁵⁶⁷ Иако није писано, нити постоји значајна (уставно)судска пракса из досадашњих расправа са стручних скупова произлази да практичари нису склони улажењу у процес подвођења одлука политичких странака под судску контролу.

Становишта смо да (уставно)судска пракса треба да развија и даље шири домен своје надлежности. Неспорно она не може продирати у домен слободне оцене партијских органа, али не сме остати и на чисто формалним аспектима суштински остављајући овај простор без заштите темељних вредности либерално демократског поретка. И на основу тренутно важећег права, могуће је једним *praeter constitutionem* поступањем, разрађивати постојеће, дописивати додатне, али чак и системско-еволутивном интерпретацијом постојећих норми улазити у оцену сагласности страначких одлука са основним принципима јавног поретка.

У суштини досадашња (уставно)судска пракса, заправо "бежи" од одлучивања која задиру у политичку сферу, а нарочито од оних која залазе у унутарстраначки домен. У ранијем раду смо заступали становиште да је да је искључивање из чланства у супротности са слободом говора и мишљења, поткрепујући ово становиште аргументима да су у савременим политичким системима, унутарпартијска неслагања и постојање фракција нормална ствар. Такође, смо истицали да искључивањем неистомишљеника из партија долази до њиховог избацавања из политичког живота, па и ускраћивања пасивног изборног права.

Наведене аргументе и даље сматрамо утемељеним, али коначан став свакако мора бити омекшан контрааргументацијом која се црпи, превасходно из становишта о неопходној ефикасности и функционалности политичких странака, као и потреби сагледавања стабилности партијске сцене и капацитетима да партије изнесу и поднесу унутарстраначке окршаје и сукобе. Такође, поред ових ставова свакако би се могли изнети и ставови да се у одређеним уставним системима управо искључивањем брани слобода удруживања и то не политичке странке као неког апстрактног ентитета, него управо појединаца - грађана. У суштини разматрања у одељку о слободи мишљења *mutatis mutandis* управо ваља применити на партисјку сцену Србије. Политичка странка, како смо у почетку и истакли и има за циљ да се мноштво приватних воља каналише у јавну. У том смислу мноштву приватних воља је заправо потребно омогућити да се искристалишу, али да би након тог кристалисања имали реалну шансу да постану јавна воља, треба им омогућити функционалан оквир битисања. Отуда константна какофонија заправо у одређеним системима постаје терет исказивању слободе мишљење.

Самим тим, сматрамо неспорним да је искључивање из политичке странке дозвољено у правном поретку и да слобода мишљења не може бити апсолутна и да је могуће након формирања става политичке странке тражити да се њени чланови, а нарочито функционери подвргну једној разумној страначкој дисциплини. Наравно доношење страначког става је нешто што би морало да произлази након одређене процедуре која гарантује начела одређених унутарстраначких критеријума.

У Србији сам концепт унутарстраначке демократије не постоји као практично обавезујући концепт, иако су одређене политичке странке упражњавале неке његове елементе.

У случају Србије свакако се може оценити да основна мана која карактерише политички систем, а има синергично дејство јесте концентрација моћи у рукама страначке врхушке или чак лидера странке. Тиме се изборни процес, заправо у значајном обиму делегитимизује, а целокупни друштвеним систем постаје заточеник партократије. Друга битна слабост је да постојеће политичке странке са монополизованим унутарстраначким прерогативима моћи заправо представљају препреку за проходност нових људи и идеја ка политичким позицијама. На примеру Србије је управо лако проверљиво зашто би требало одбацити аргументе о коришћењу постојећих механизма регистрација нове политичке странке или учешћа кроз форму политичких покрета који ће као изборна листа учествовати на изборима.

У суштини, новије политичке опције немају приступ ресурсима, али ни политичку препознатљивост и инфраструктуру, која би могла изнети одређене озбиљније шансе на изборни успех и представљање грађана. Чак и Закон о финансирању политичких активности, приликом расподеле јавних средстава за изборну кампању распоређује 20% свим изборним актерима на једнаке делове, док остатак распоређује према изборном резултату. Што је нелогично решење супротно сврси, будући да се заправо већи део средстава не користи дакле за изборну кампању, него се њиме заправо награђује изборни резултат. Такође, чак и сама изборна кампања представља краћи период. Политичке странке се позиционарају заправо не само у кампањи, него током целокупног периода између два изборна циклуса. Сликвито можемо рећи да суштински нова изборна кампања почиње чим се заврши претходна. У погледу финансија, знатно озбиљнија су она средства која се опредељују за финансирање редовног рада којима се омогућава материјална егзистенција парламентарним странкама у једном константном, знатно дужем периоду.

Такође, медијска препознатљивост се много лакше стиче кроз постојећи партијски живот, где имате спремну инфраструктуру и отвореност медија, а на уму треба имати и доступност ресурса кроз изворе финансирања.

Без амина од стране партијске олигархије или самог лидера, није могуће реално остварити пасивнио бирачко право. У прилог наведеној тези је и чињеница да су малтене све партије, које су у прошлости или садашњости (биле) релевантне на националном нивоу, јесу или оне које су формиране након поновног увођења вишепартијског система, или оне које су осниване одвајањем од тих партија.

Тако су из Демократске странке настале Демократска странка Србије и Либерално демократска партија; из Српског покрета обнове Нова Србија; из Српске Радикалне странке Српска Напредна странка. Југословенска левица, која није настала цепањем, створена је уз благонаклоност и подршку тада владајуће Социјалистичке партије Србије. Такође странка Г17+ настала је из окриља коалиције Демократске опозиције и чији су водећи кадрови вршили водеће јавне функције и(ли) били високи функционери других странака. Од наведених странака пелцер су узимале бројне мање странке и покрети који су у оквиру одређених коалиционих групација кратко постојале на страначкој сцени да би се затим поново утапале у друге странке. Међутим, не постоје

малтене партије које су након првобитне иницијације у обновљеном више-страначју почетком деведесетих, након тога се аутохтоно родиле и постале озбиљна политичка снага. Улога страначке инфраструктуре је посебно видљива на примеру Социјалистичке партије Србије која је била доминантна владајућа опција до 2000. године, а да је била у значајној мери кадровски, имовински и инфраструктурални сукцесор претходно једине партијске организације Савеза комуниста.

Увођење унутрашње партијске демократије, отуда се намеће као неопходност. Упоредно гледано постоје два типа непосредних, прелиминарних, унутарстраначких избора. Први, подразумева отворено гласање у коме могу учествовати сви грађани (САД модел). Тамошње партије не познају класично чланство, а сами прелиминарни партијски избори, представљају неку врсту првог изборног круга. Гласању могу приступити сви грађани уз услов регистрације, како би се избегло гласање на прелиминарним изборима обе партије. Друга врста унутарстраначких избора би била она у којој чланство гласа о кандидатима сопствене странке.

У нашим претходним научним радовима смо се и поред аргумената којим апсолутно уважавамо чињеницу да је модел САД знатно демократскији, залагали за други модел у оквиру кога би гласало страначко чланство. У публицистичким текстовима смо се међутим, касније залагали да се унутар опозиције уведе модел који је ближи моделу апсолутне отворености који баштини партијски модел САД, а који је у ствари модел који је применила опозиција на изборима на Будимпешти 2019. године.⁵⁶⁸

Истакли бисмо стога да постоје два могућа начина увођења овог система. Један за који смо се раније залагали у научним текстовима кроз увођење уставних и законских измена, а други за који смо се залагали у публицистичким текстовима сходно коме би одређене политичке групације могле⁵⁶⁹ да се унутарстраначки отворе и уз постизање одређеног задовољавајућег резултата натерају заправо и остале политичке актере да уђу у процес демократизације. Прву опцију је неопходно да спроведе владајућа странка, будући да она има једина потребну парламентарну већину за евентуалне уставне и законске измене. Наведена опција је мало вероватна. Није реално очекивати да политичка странка на власти, без обзира о којој странци власти говоримо, промени *status quo*, нити да се центри моћи одрекну сопствених позиција моћи. Управо зато другонаведену опцију је логично да спроведе нека од опозиционих политичких опција, будући да може бити мотивисана прагматичним разлозима који би се огледали у демократском легитимисању који би им дао значајан замајац помоћу кога би се постигао озбиљан изборни резултат. На тај начин би и опозиционе опције могле да имају кључну улогу у демократизацији земље и показале да у либералној демократији и странке јесу јавноправни

⁵⁶⁸ С. Манојловић, *Избори унутар опозиције - тест потенциности*, <https://www.danas.rs/dijalog/licnistavovi/izbori-unutar-opozicije-test-potentnosti/> (приступено 11.06.2021. године), С. Манојловић, "Избори унутар опозиције - мађарски лек за српску бољку", НИИ, 2021, бр. 3660.

⁵⁶⁹ *ibid.*

субјекти чак и када се не налазе на власти и да јавноправни субјективизам не подразумева само продор у либерално демократски поредак, него чак и његово ојачавање.

У погледу конкретног изборног модела својевремено смо били и предложили наш модел унутарстраначких избора.⁵⁷⁰ Након истраживања везаних за докторску дисертацију, предлог не бисмо децидирано повукли и свакако би га сматрали једним од предлога у наредним *de lege ferenda*

⁵⁷⁰ Наведени модел је подразумевао да на изборима могу учествовати искључиво политичке странке. Супротно решење би могло обесмислити наведену тенденцију. Наиме, страначке врхушке би тако на изборима могле да истичу своје кандидате, кандидују кроз *ad hoc* политичке покрете, где би поново одлуку доносио узак круг људи. Ово решење би морала да прати либерализација закона везаног за регистрацију и начин оснивања политичке странке. Најпре би требало снизити границу потребну за оснивање нове политичке странке (тренутно 10.000 потписа) дозволити новим политичким странкама да учествују у политичком животу. Такође, имајући у виду да се залажемо за идентичан изборни модел на свим нивоима, такво решење би омогућило учешће локалним, односно покрајинским политичким групацијама на нижим изборним нивоима, спречавајући ексклузивитет националних странака. Друго, кандидати на изборима би се бирали на непосредним, тајним унутарстраначким изборима у којем би активно и пасивно изборно право имали сви чланови политичке странке. Пасивно изборно право би целисходно било ограничити на лица која су одређени временски период чланови странке, нпр. 1 или 2 године у којој плаћају чланарине. На тај начин би се сузбила могућност да се циклично у странку, пред сваке изборе, фиктивно уводи одређени број присталица, који суштински нису присталице странке. Наравно наведено ограничење, не би се примењивало на иницијалне осниваче странке. Занимљиво питање које заслужује дебату јесте да ли би странка могла ограничавати право на чланство, односно одбијати захтев за пријем у чланство. С једне стране би се ово право могло бранити као право на страначку аутономију, где свака странка може одлучивати о томе кога жели у свом друштву. С друге стране би се наведено право на чланство могло посматрати као интегрално право на учешће у политичком животу, односно – посебно имајући у виду да су унутарстраначки избори постали интегрални део изборног процеса – и као део изборног права. Имајући у виду комплексност овог питања, требало би га оставити отвореним за будуће расправе. Пасивно право, с друге стране, не би требало везивати за само чланство у политичкој странци, већ омогућити да се под окриљем странке кандидују и нестраначке личности. Треће, за валидну унутарстраначку кандидатуру би био потребан одређени релевантан број подршке у виду потписа чланова странке. Иако може деловати логичним да се уведе и могућност алтернативног кандидовања од стране ужих страначких органа, ову могућност би смо избегли. У супротном би се потенцијални кандидати, који немају подршку водећих страначких центара моћи, могли обесхрабрити на учешће, па би се позитивни ефекти целог процеса ослабили. Такође потребно је за сваки ниво одређених унутарстраначких кандидата прописати релевантан број подршке. Тај услов би истовремено требало да спречи хипертрофију кандидата која обесмишљава овакав процес. Истовремено је потребно да тај услов не буде пререстриктиван. Најцелисходније би било одредити га у процентуалном смислу у односу на број регистрованих чланова, уз брижљиво узимање у обзир колики број

променама. Међутим коначни предлог би могао да уследи након знатно шире јавне расправе и дубље анализе. Такав предлог као и сваки закон био би и продукт политичких односа моћи, а не само правне анализе. Међутим и сама правна аргументација би тражила монографску обраду овог питања које као бочно питање превазилази домете ове дисертације.

Иако питање унутарстраначке демократије сматрамо питањем које се може јасно излучити из вредности либерално демократске уставности, отелотворење овог става кроз праксу (уставног) судства потпуно је нереално. Сами тим приближавање систему јавног поретка, као и јасно увођење концепта унутарстраначке демократије или чак његово јасно увођење би било добро извршити *de lege*, па чак и *de constitutione ferenda* или би наведени талас унутарпартијске демократизације требало да отпочну неке од постојећих опозиционих странака.

6. ЗАБРАНА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

6.1. Забрана политичких странака као жртвовање слободе зарад очувања либерално демократског поретка

Забрана политичких странака, коју најчешће врши уставно судство, јесте потпуна егзекуција њиховог правног субјективизма, па чак и више од тога. У питању је једна од мера из милитантне демократије која у себи садржи извесни парадокс,⁵⁷¹ где се ради очувања демократских вредности прибегава одређеним ограничењима самих демократских вредности.⁵⁷² Сам концепт милитантне демократије почиње да се озбиљније разматра, не случајно у бурним тридесетим годинама прошлог века, када и екстремне идеологије, пре свега оличене у италијанском фашизму и немачком нацизму које свој успон доживљавају у либералним демократијама, разарају те саме демократије.⁵⁷³

Реч је о мери, која у свом у пуном обиму за сва времена поништава једном правном лицу егзистенцију његовом правном егзекуцијом. Шта-више, након те правне егзекуције врши се затирање свих трагова ликвидираних правног лица. И то како оних који су симболично легитимисали правно лице у правном поретку (забрана коришћења имена), тако и симбола, ознака у свету факата. Поред тога затиру се на неки начин и идејни производи и даље

⁵⁷¹ S. Tyulkina, *Militant Democracy, Undemocratic political parties and beyond*, London/New York, 2015.

⁵⁷² Упоредити: P. Maclem, "Militant Democracy, legal pluralism and paradox of self-determination", *Legal studies research paper* 5/2003, p. 2.

⁵⁷³ Једна од значајних аутора који је започео значајније расправе о милитантној демократији јесте Левинштајн. К. Loewenstein, "Militant Democracy and Fundamental Rights", *The American Political Science Review*, 3-4/1937.

ширење и употреба мисли у свету идеја, па тако одређена права познају и забрану ширења идеја које су биле разлози забране. Тежину овој мери посебно даје чињеница да се приступа једној тако драстичној мери, али по правилу превентивну, дакле пре него што дође досамог угрожавања правног поретка.⁵⁷⁴

Ово питање несумњиво је повезано са основним људским правом на слободу удруживања, односно његовим ограничењем. Ту већ наилазимо на једну изразиту правну специфичност. *Прво*, сам концепт ограничења свих људских права, доста се сегментарно и бојажљиво допушта. Ограничења су изразито рестриктивна, што је видљиво и кроз ригидност критеријума које треба испунити, тако и у домету, обиму и најчешће временском ограничењу. Приликом забране политичких странака (односно удружења) долази међутим до једног изразито драстичног и потпуног ограничавања одређеног права, у случају испуњења одређених озбиљних критеријума. Реч је о мери, која у свом у пуном обиму за сва времена поништава једном правном лицу егзистенцију његовом правном егзекуцијом. Шта-више, након те правне егзекуције врши се затирање свих трагова ликвидираних правног лица. И то како оних који су симболично легитимисали правно лице у правном поретку (забрана коришћења имена), тако и симбола, ознака у свету факата. Али и у свету идеја, јер одређена права познају и забрану ширења идеја које су биле разлози забране. У Немачкој која је и колевка овог института, чак се приликом забране удружења, забрањује и стварање сурогат организација. У случају да се утврди да је неко удружење сурогат удружење, оно се аутоматски забрањује без испитивања да ли су испуњени услови за забрану.⁵⁷⁵

Ту је свакако потребно испитати различитост овог права са осталим ограничењима основних права и слобода. *Није ли то значајан показатељ одређене правне специфичности политичких странака?* Овде је свакако потребно уложити и значајан напор на разматрање минуциозних детаља, како се не би на основу варљивих конструкција олако извели погрешни закључци. Наиме забрана политичких странака се ваља посматрати у корелацији са пре свега забраном осталих удружења, која такође познају бројна упоредна права. *Не потиरे ли се тиме теза о специфичности политичких странака?* У обзир приликом истраживања свакако треба узети да одређени правни системи прописују само забрану политичких странака, док у другим системима постоји разликовање забране политичких странака и осталих удружења. Тако у праву Немачке, поступак забране удружења се води пред Уставним судом Немачке, док се забрана осталих удружења води пред Управним судом.⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ Д. Велички, "Концепт 'борбене демократије' у СР Немачкој", Политичка мисао, 4/2007, р. 35.

⁵⁷⁵ М. Planker, *Das Vereinsverbot gem. Art. 9 Abs. 2 GG/§§3 ff. VereinsG Eine systematische Darstellung von Tatbestand und Rechtsfolge* (dokt. diss Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn), Bonn 1996, р. 15.

⁵⁷⁶ С. Мићовић, "Забрана удружења у Немачкој као ограничење слободе удруживања", *Страни правни живот* 3/2015, р. 149-166.

Исто тако међутим у одређеним системима (Србија) на исти начин се регулише забрана и политичких странака и осталих удружења.

Битна нијанса је и поћи од узрока забране других врста удружења. Да ли се забрањују удружења из истог разлога као и политичке странке? И није ли то забрана једне од функција које специфично имају и политичке странке, али и наведена удружења. Ми смо функцију политичких странака формулисали кроз скупљање и каналисање приватних воља, као и кроз њихову трансмисиону улогу која се састоји у претакање у јавну вољу. Врло битно је да се то каналисање приватних воља, не врши само простим сакупљањем и брањем већ зрелих и формираних воља. Тај процес излучивања мноштва распршених воља, врши се и узгајањем, привлачењем, као и формирањем самих (приватних) воља. Политичке странке служе да већ постојећу приватну вољу каналишу, али истовремено служе и да креирају приватну вољу. Дакле бити актер омогућава да се у јавном дискурсу у значајној мери утиче на формирање и креирање јавног мњења, одређене идеје којој грађани прилазе вољно. Те воље се претачу онда у јавну вољу. Ако извршимо анализу разлога забрањивања, можемо уочити тенденцију да се политичке странке, заправо забрањују из разлога који се управо састоји у том процесу креирања и формирања колективних идеја које треба да се преточе у јавну вољу. Тако Устави забрањују ширење мржње и позиве на дискриминацију, управо из разлога, јер у случају да колективизација ових идеја окупи критични број присталица, питање времена је када ће их одређени политички субјект преточити у јавну вољу. Управо такво је искуство Вајмарске Немачке, које је било разлог настанка овог института.

Код удружења грађана она се такође забрањују због своје делимичне функције која се састаји у креирању јавног мњења. Они свакако, осим уколико сами не прерасту у одређене политичке покрете, односно групе грађана које ће учествовати на одређеним изборима имају само делимичну функцију сличну политичким странкама. Удружења грађана такође у том смислу могу учествовати у формирању идеја и приватних воља, које су затим спремне да се изборним путем каналишу путем својих изабраних представника у јавну вољу. Управо због тога дела и удружења потпадају под забрану. Разлог је постојање делимичне функције које имају и политичке странке.

Најзначајније је непорно искуство Немачке која представља и колевку уставног настанка института забране удружења. У том смислу су значајне одлуке Савезног уставног суда Немачке којом је прво забрањена Националсоцијалистичка (1952. године), а затим и Комунистичка партија (1956. година). Такође, како се наводи у радовима из 2003. године, у Немачкој је до сада забрањено преко 160 других удружења од стране управног судства.⁵⁷⁷

Искуство националсоцијализма у Немачкој основни је показатељ утицаја политичке странке на целокупни демократски поредак. Политичке

⁵⁷⁷ H. J. Papier, W. Durner, "Streitbare Demokratie", *Archiv des öffentlichen Rechts* 3/2003, p. 353.

странке као неопходни супстрати и чиниоци коришћењем демократских механизма, тотално преузимају прерогативе јавноправне моћи и њиме целокупни демократски систем доводе до колапса. У питању је својеврсни парадокс партијске демократије, која попут „осмог путника“ изједа целокупан систем, чији је сама део, али и најбитнији показатељ значаја правног дефинисања, и одређивања граница страначког посезања за прерогативима јавноправних овлашћења.

Обично се међутим разлозима за забрану политичких странака и удружења упоредно правно налазе управо активности и идеје које су *prima facie* у супротности са либерално демократским поретком.

6.2. Забрана политичких странака и јавноправни субјективитет и овлашћења

У погледу испитивања јавноправног субјективитета политичких странака истакли бисмо управо чињеницу да забрана политичких странака спада у надлежност која се поверава централизованом уставном судству. Реч је о суду који по правилу решава како се истиче у теорији питања која се налазе на "пресеку права и политике". Како истиче Крбек: "Предмети уставног судовања садржавају увек политичке елементе. Али сврха тога судовања јесте управо деполитизирање".⁵⁷⁸

Такође, оно што је најбитније истаћи да централизовано уставно судство по правилу преиспитује одлуке јавних органа власти, али и спроводи суђења најистакнутијим носиоцима јавноправних овлашћења. Како је у централизованим уставним судствима, првонастала класична функција нормативне контроле оцене уставности општих аката, пре свега закона, може се посматрати као суђење законодавцу. У поступцима уставне жалбе по појединачним актима, долази до преиспитивања рада доносиоца појединачних аката извршне власти (аустријски модел) и судства (немачки модел). Поред наведених случајева где се суђења наведеним органима, односно гранама власти спровode на посредан начин, кроз заправо касаацију аката који долазе, модерно централизовано уставно судство и у новијим конституционалним нормама све више позитивноправно препознаје и суђења јавним функционерима (председницима држава, министрима, судијама, јавним тужиоцима...). Суђење у свим наведеним случајевима, врши се са различитих аспекта у случајевима када одређена тела, власти, функционери са позиција држаоца прерогатива јавноправне моћи угрозе или повреде уставни поредак. Управо зато ако погледамо надлежност уставног судства, ми немамо примере директног суђења приватним, било правним, било физичким лицима. Самим тим прилично је логично извести закључак да

⁵⁷⁸ И. Крбек, Уставно судовање, Загреб, 1960, р. 7. Слично: Р. Марковић, Уставни суд у уставу Републике Србије, „Анали Правног факултета у Београду“, 2/2007, р. 20 и W. Sadurski, *Rights before courts: A study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht, 2005, р. 87.

суђење политичким странкама од стране централизованог уставног судства јесте показатељ њиховог јавноправног субјективитета. Чињеница да одређена права (попут Устава Србије) препознају и слична суђења удружењима, не ремети наведену тезу, јер се наведеним удружењима суди у поступцима за њихову забрану, управо због функције која се поклапа са једном од функција које имају и политичке странке - креирање и каналисање приватних воља које могу угрозити јавни поредак.

И у погледу другог основног питања ове дисертације наведеним институтом забране се показује заправо правно јасно, позитивноправно изражена воља и потреба да се јавни поредак заштити од политичких странака, који је упоредно правно потврђен. Значај опасности је такав да се ради његовог избегавања прибегава једаном преседану у ограничавању људских (основних) слобода, који иде дотле да се једна фундаментална слобода у потпуности поништава. *Полазећи од правног начела да ко може више, може и мање овим примером се заправо потврђује да и остала ограничења политичких странака, превасходно она разматрана у одељку (аутономија) имају сврсисходно оправдање.* Она су условљена функцијом самих политичких странака и осталих удружења и њихова граница јесте угрожавање других права, које је К. Попер сликовито описао кроз мисао једног судије да је "слобода кретања наше руке, заправо домет комшијиног носа."

У наведеном случају можемо поновити истакнуте аргументе (аутономија) да право на слободу удруживања не треба посматрати као неку самодовољну слободу. Оно је, као и сва права и слободе, усмерено на грађане, без обзира што спада у једно политичко право које се по правилу и својој сврси не може користити од индивидуалног појединца. Као што је како каже пословица "за друштво потребно двоје" за удружење је, потребно у зависности од индивидуалних права потребно више лица.⁵⁷⁹ Но, без обзира на наведену околност, крајњи конституент ове слободе јесте појединац - грађанин. Чињеница да се она остварује у садајеству са осталим грађанима даје овој слободи посебну врсту моћи. У случају политичке странке, рекли бисмо чак јавноправне моћи са огромним потенцијалом, који мора пратити и значајна одговорност. Та одговорност огледа се управо у могућности да у конкретном случају наведена слобода буде поништена уколико се њеном злоупотребом угрожава целокупни јавни поредак.

Институт забране политичких странака је чини нам се јасан показатељ који не само да социолошком методом показује јавноправни субјективитет политичких странака, већ се и из система чије право познаје овај институт, једним нормативистичким, а затим и системским тумачењем може доћи до сличног закључка. Немогуће је бранити додељивање уставном судству надлежности забране политичких странака, без тезе да оне имају јавноправни субјективитет. Није спорна ни теза да се заправо штити либерално демократски поредак од политичких странака, али он овај пут није нужно угрожен од узурпације јавноправних овлашћења, којом би се заправо

⁵⁷⁹ У Републици Србији троје лице.

исконструисала теза да странке узурпирају јавноправна овлашћења која им нису иманентна. Напротив, у одређеним правним системима, а пре свега у земљи настанка овог института - Немачкој, након забране политичке странке, долази и до губитка посланичких мандата који су припадали (посланицима у забрањеној) политичкој странци. Тиме се и додатно проблематизује становиште о мандату који припада посланику (видети слободан мандат), али очигледно јесте повезан са политичком странком и то у системима попут немачког не више неком нормативно невидљивом, психолошком или социолошком "нити" која се правда појавом страначке лојалности, односно кохезије. Истовремено се јасно успоставља и неспорна правно, нормативна веза између парламентарне групе и политичке странке која је толико чврста да заправо егзистенцију парламентарне групе везује за постојање, прецизније забрану политичке странке. Самим тим јасно је да се у системима са оваквим решењем не може бранити теза о непостојању везе између парламентарних група и политичких странака. Напротив овде је постојање те везе кристално јасно и нормативно повезано, ако не у смислу директног утицаја кроз форму правно обавезујућих одлука, онда свакако постојања везе у смислу правног статуса и постојања њихових субјективитета. Ако је самим тим јасна повезаност правног статуса, субјективитета онда можемо јасно говорити и о јавноправном субјективитету политичких странака кроз посланичке групе. Чињеница да се одлуке доносе, ван формалних институција политичких странака, не мења суштину ствари. Напротив ако се погледа детаљније, посланичке групе одлуке доносе на основу углавном већине својих чланова, на чије је формирање утицај по правилу имала и сама политичка странка. Самим тим овде можемо говорити *о неспорном постојању јавноправног субјективитета, али и јавноправних овлашћења политичке странке.*

IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Политичке странке спадају у институције без којих није могуће замислити функционисање либералне демократије. У либералној демократији, политичку странку можемо дефинисати као постојану организацију сачињену од групе људи која кроз истицање кандидата на изборима омогућава вршење политичке власти и спровођење политике као скупа уверења која се желе спровести кроз правно обавезујуће одлуке и норме.

Њихова основна улога огледа се у каналисању приватних политичких воља, како би се путем политичких институција формулисале у јавну политичку вољу изражену кроз правно обавезујуће акте. Улога странака је посредничка и саме партије не могу директно преузети вршење власти, нити нарушити грађанску сувереност, принципе модерног парламентаризма и начела поделе власти као темељних вредности либералнодемократског поретка. У самој пракси, политичке странке су постале значајни центри моћи, које имају значајан или чак одлучујући утицај на функционисање система власти. У случају недемократизованих политичких странака, оне су врло често инструмент у рукама страначких елита (олигархијски принцип) или страначког лидера (деспотски, монархички принцип), који путем странке окупирале јавни поредак чиме долази до разраба либералне демократије.

Отуда улога правног нормирања, али и праксе мора бити успостављање функционисања, али и заштита либерално демократског система. У том смислу њихова улога мора бити заснована на императиву демократичности, али и императиву ефикасности. Уколико политичке странке као инструменти за функционисање либералне демократије због ефикасности наруше основне постулате те исте демократије оне су изгубиле своју основну сврху. Истовремено, инсистирање на апстрактно постављеним принципима либерално демократског поретка уз занемаривање реалности и ефикасног функционисања либералног конституционализма, довешће до краха тог истог система.

У улози посредника политичке странке су и саме постале правна лица са јавноправним субјективитетом и овлашћењима, схваћеним у смислу овлашћења и субјективитета који су правно утемељени, ауторитативни и служе за остваривање јавног интереса. Ове карактеристике углавном су пре утемељене у оквирима уставних обичаја и праксе, него директних правно формализованих, писаних норми. Из перспективе правног поретка, ову појаву је неопходно ограничити само у сегменту када се јавноправност овлашћења и субјективитета простира на уштрб вредности либерално демократског поретка.

Јавноправна овлашћења и политички субјективитет политичких странака потребно је у разумној мери ограничити, како не би дошло до претераног уплива политичких странака у јавну сферу. Истовремено, треба избегавати непотребне забране које "окивају" слободно деловање политичких

странака, и врло често заправо сузбијају страначки плурализам и сужавају простор за појаву нових политичких опција.

Имајући у виду да у модерним либерално демократским системима, постоји структурираност политичких странака који су (углавном) константе политичког система, кључна улога политичких странака у процесу кандидовања, неспорно *de facto* јесте показатељ јавноправног субјективитета и овлашћења посматрано, наглашавамо, пре кроз призму уставних обичаја и праксе, него формалних позитивноправних норми.

Јавно финансирање политичких странака, ограничења везана за приватно финансирање, као и контрола од стране тела која контролишу јавноправне субјекте условљена су сврхом политичких странака и јесу показатељ јавноправног субјективитета. Поред тога, првонаведена мера (јавно финансирање) признаје јавноправну улогу политичких странака, а другонаведена (ограничења приватних) и трећа (контрола) штите јавноправни поредак од партија.

Политичке странке имају неспорну улогу у функционисању основних грана и делова (политичке) власти, чиме остварују неспоран утицај у свим системима на функционисање парламента кроз деловање парламентарних група, али и извршне власти (влада), а изразит утицај има и као спона ова два дела политичке власти. Њихов утицај, субјективитет и овлашћења неспорно јесу јавноправни и пре ствар неформалног и меког утицаја. Партије не могу саме (непосредно) и директно преузети улогу вршења власти нити се ставити изнад основних јавних политичких институција. У том смислу, директни налози политичке странке, као и "власништво" над мандатом јесу девијације њиховог деловања које су у директној супротности са постулатима либералне демократије.

Политичке странке могу створити механизам који делује "меким" утицајем на становиште и деловање својих чланова пре свега у парламенту и политичко извршним деловима власти. У модерном парламентаризму, сам мандат посланика остаје увек слободан. Истовремено продирање и партократизација стручних делова управе, такође представљају окупацију система и нарушавање основних принципа либерално демократског поретка.

Као делови система политичке странке не могу уживати потпуну аутономију, јер се узурпација унутарстраначке моћи, лако може завршити окупацијом целокупног система од стране појединаца или ужих група што политички систем удаљава од либерално демократског, а приближава ауторитарним деспотским, тиранским и олигархијским системима. Политичке странке отуда морају имати неспорну демократизовану структуру, која треба да уважи потребу ефикасности, али мора бити отворена за чланове. Партијској бази морају омогућити утицај приликом конституисања страначких одлука. Сваки појединац мора имати заправо реалну шансу да се у оквиру одређених унутарстраначких процедура кандидује за позиције како унутар странке, тако и за јавне политичке

функције до којих се долази као кандидат странке, уз подршку страначког чланства, а не уз апсолутну контролу уских страначких елита.

Право на чланство унутар политичке странке треба уздићи у ранг једног од основних политичких права, будући да без могућности деловања у оквиру политичких права долази до суштинског ограничавања пасивног, али и активног бирачког права. Право на чланство отуда или треба учинити апсолутно доступним у политичким системима који имају снагу да апсорбују унутарстраначке сукобе или дозволити искључивања из политичке странке у случају нарушавања страначке дисциплине, али у тачно одређеним случајевима уз постојање правне заштите.

Забрана политичких странака као поништавање једног од основних конституционалних права јесте мера заштите демократског поретка од разарања политичких странака. Истовремено, чињеница да се у системима у којима постоји институт забране спроводи уставно судство које санкционише противправност деловања тела и органа са јавноправним субјективитетом и овлашћењима, показатељ су да и политичке странке спадају под наведену категорију.

У Републици Србији, као нестабилној демократији, постоји потреба за изменом регулативе у вези са политичким странкама. Она се пре свега огледа у измени изборног система који ће смањити утицај ужих страначких центара моћи на процес канидовања и омогућити пуно коришћење Уставом гарантованог активног и пасивног изборног права. Неопходно је истовремено спровести и процес унутрашње демократизације политичких странака. Наведену реформу је могуће спровести уставним и законским изменама или одређене политичке групације, пре свега опозиционе могу самостално коришћењем неког од упоредних унутарстраначких модела спровести сопствену демократизацију, а затим у случају политичког успеха спровести утицај и на остале политичке актере.

ЛИТЕРАТУРА

ЛИТЕРАТУРА НА СТРАНИМ ЈЕЗИЦИМА:

1. Avril, P. Gisquel, J. Droit parlementaire, Paris, 1988;
2. Badura, P. "Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern", Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, 1989;
3. Bajovic, V. Manojlovic, S. "Corruption and political party financing: the case of Serbia", Corruption, Economic Growth and Globalization, London/New York;
4. Banfield, E. Political Influence, New York, 1966;
5. Bartolini, S. "The Membership of Mass Parties: The Social Democratic Experience, 1889-1978". Western European Party Systems: Continuity and Change, London, 1985;
6. Biezen, I. V. "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe", British Journal of Political Science 1/2011;
7. Biezen, I. V. Borz, G. "The Place of Political Parties in National Constitutions", The Legal Regulation of Political Parties, working paper, 01/09;
8. Bille, L. "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties 1960-1990", Party Politics 3/2001;
9. Binningsbo, M. H. Consonciational Democracy and Postconflict Peace, Oslo, 2005;
10. Blais, A. Massicotte, L. (2002). "Electoral Systems", Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting, London, 2002;
11. Blondel, J. Political Parties a Genuine Case for Discontent, London, 1978;
12. Bogdanor, V. Butler, D. Democracy and Elections: Electoral Systems and their Consequences, Cambridge, 1983;
13. Borchert, H. „Die Fraktion“, Archiv des öffentlichen Rechts 2/1977;
14. Borz, G. "Justifying the constitutional regulation of political parties", International Political Science Review 1/2017;
15. Burdeau, G. Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 1965;

16. Caplan, B. *The Myth of the Rational Voter*, Princeton, 2008;
17. Caplan, B. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton, 2008;
18. Catt, H. Ellis, A. Maley, M. Wall, A. Wolf, P. *Electoral Management Design*, Stockholm, 2014;
19. Chulvi, P. „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, 78/2010;
20. Cross, W. P. Katz, R. S. „Problematizing Intra-Party Democracy“, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013;
21. Cross, W. P. Katz, R. S. „The Challenges of Intra-Party Democracy“, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013;
22. Dalton, R. and Wattenberg, M. „Partisan Change and Democratic Process“, *Parties without Partisan in Advancet Industrial Democracies*, London, 2002;
23. Davin, J. P. „Les groupes parlementaires“, *Pouvoirs*, 34/1985;
24. Della Porta, D. „Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles“, *Law & Social Change*, 1/2004;
25. Della Porta, D. Vannucci, A. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption (Social Problems and Social Issues)*, London/New York, 2017;
26. Diamond, L. „The end of the Third Wave and the Global Future of Democracy“, *Reihe Politikwissenschaft. Political Science Series No. 45*, 1997;
27. Duverger, M. *Echec au roi*, Paris 1978;
28. Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957;
29. Duhamel, O. Meny, Y. *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992;
30. Duhamel, O. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2011;
31. Duverger, M. *Les parties politiques*, Paris, 1976;
32. Duverger, M. *Introduction à la politique*, Paris, 1964;
33. Duverger, M. *Les parties politiques*, Paris, 1951;
34. Duverger, M. *Political Parties*, New York, 1954;
35. Epstein, L. D. „Cohesion of British Parliamentary Parties“, *The American Political Science Review*, vol. 50, 2.6. 1956;
36. Epstein, L. D. *Political Parties in Western Democracies*, New York, 1972;

37. Epstein, L. *Political Parties in the American Mold.*, Madison, 1988;
38. Epstein, L. *Political Parties in Western Democracies*, London, 1967;
39. Ferrara, F. Herron, E. S. Nishikawa, M. *Mixed Electoral Systems: Contamination and its Consequences*, Basingstoke, 2005;
40. Freeman, J. *The tyranny of structurelessness*, <https://www.jofreeman.com/joreen/tyranny.htm> ;
41. Friedrich, C. *La démocratie constitutionnelle*, Paris, 1958;
42. García-Escudero Márquez, P. „El parlamentario individual en un parlamento de grupos: La participación en la función legislativa”, *Teoría y realidad Constitucional* 28/2011;
43. Ghai , Y. „Introduction: Nature and origins of authonomy”, *Practicing Self-Government: A comparative Study of Autonomous Regions*, 2013;
44. Grabow, A. “The Re-emergence of the Cadre Party?: Organizational Patterns of Christian and Social Democrats in Unified Germany,” *Party Politics*, 7 /1, 2001;
45. Grimm, Zur politischen Funktion der Trennung von öffentlichem und privatem Recht in Deutschland in: W. Wilhelm (Hrsg.), „Studien zur europäischen Rechtsgeschichte”, Frankfurt, 1972;
46. Gunther, R. Diamond, L. “Types and Function of Parties”, *Political Parties and Democracy*, Baltimor/London, 2001;
47. Hazan, Y. R. and Rahat, G. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequences*, Oxford, 2010;
48. Hazan, R. Y. „Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation”, *The Journal of Legislative Studies* 4/2003;
49. Heinze, H. J. “On the legal understanding of Autonomy”, *Autonomy: applications and Implications*, The Hague, 1998;
50. Hobbes, T. *The Leviathan*, 1988;
51. Hopkin, J. Paolucci, C. 1999. “The Business Firm Model of Party Organization: Cases from Spain and Italy”, *European Journal of Political Research*, 3/1999;
52. Jashari, M. Mucaj, F. “The Unity of the People as the President's Constitutional Attribute and the Preconditions for its Representation”, *Acta Universitatis Danubius juridica*, Galati, 2/2017;
53. Jennings, I. *Parliament*, Cambridge, 1939;
54. Jesse, E. “Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987”, *Electoral Studies*, 2/1988;

55. Jongcheol, K. Constitutionalising political parties in Britain, (PhD thesis London School of Economics and political Science), London, 1998;
56. Katz, R. A Theory of Parties and Electoral Systems, Baltimore, 1980;
57. Katz, R. Mair, P. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy- The Emergence of Cartel Party", Party Politics 1, 1995;
58. Katz, R. Mair, P. "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", Political Parties, Old Concept and New Challenges, Oxford, 2002;
59. Katz, R. S. ,Mair, P. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", Party Politics 1/1995;
60. Katz, R. S. "The Internal Life of Parties", Political Challenges in the New Europe: Political and Analytical Challenges, Oxford, 2002;
61. Katz, R. S. Democracy and Elections. New York, 1997;
62. Kelsen, H. General theory of Law and State, Cambridge, 1945;
63. Kenneth Carty, R. "Are the Political Parties Meant to be Internally Democratic, The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford, 2013;
64. Kenneth Carty, R. "Are the Political Parties Meant to be Internally Democratic, The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford, 2013;
65. Key, V. Politics, parties and pressure groups, New York, 1942;
66. Kirchheimer, O. "The Transformation of West European Party Systems," Political Parties and Political Development, Princeton University Press, Princeton, 1966;
67. Klinger G. Posh, M: Das Zivilrecht der DDR, Allgemeiner Teil, Berlin, 1958;
68. Laswell, H. D. Kaplan, A. Power and society, New Haven, 1950;
70. Lavau, G. Partis politiques et realite sociale: Contribution a une atude realiste des partis politiques, Paris, 1953;
71. Lazarsfeld, P. Berelson, B. Bernard, G. Gaudet, H. The People's Choice, How the Voters Makes his Mind in a Presidential Campaign, New York, 1944;
72. Lijphart, A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford, 1994;
73. Locke, John, J. The Second Treatise of Government, in Two Treatises of Government, Cambridge, 1960;
74. Loevenstein, K. Political power and the governmental process, Chicago, 1954;

75. Loewenstein, K. "Militant Democracy and Fundamental Rights", *The American Political Science Review*, 3-4/1937;
76. M. Weller, W. „Self-determination and Autonomy: A conceptual Introduction“: *Autonomy, Self Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to institutional design in Diveded Societies*, London 2005;
77. Maclem, P. "Militant Democracy, legal pluralism and paradox of self-determinnation", *Legal studies research paper* 5/2003;
78. Mair, P. "Introduction", *The West European Party System*, Oxford, 1990;
79. Mair, P. "Party Organizations: From Civil Society to the State", *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, 1994;
80. Mair, P. *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford 1997;
81. Manssen, G. *Staatsrecht II*, München 2010;
82. Massicotte, L. "Mixed Systems", *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester, 2011;
83. Massicotte, L. "To Create or to Copy? Electoral Systems in the German Lander", *German Politics*, 1/2003;
84. Massicotte, L. Blais, A. "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey", *Electoral Studies* 3/1999;
85. Max Weber, *The Methodology of the Social Sciences*, New York, 1949 и Max Weber, *Economy and Society*, New York, 1968;
86. May, J. D. "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity," *Political Studies* 2/1973;
87. McKenzie, R. T. *British Political Parties: The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties*, London, 1963;
88. Michels, R. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*, Leipzig, 1911;
89. *Monitoring election campaign finance: a handbook for NGOs*, New York 2004;
90. Müller, W. C. „Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, K. Strom, T. Bergman, Oxford, 2006;
91. Müller, W. C. Steiniger, B. „Not yet the locus of power: Parliamentary party groups in Austria“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/New York, 2000;

92. Nassmacher, K. H. „The Established Anglophone Democracies“, *Funding of Political Parties and Election Campaigns - A Handbook on Political Finance*, Stockholm 2014;
93. Neumann, S. „The Democratic Decalog, "Changes in Society and their Impact on the State“, *Democracy in Changing Society*, 1963;
94. Nohlen, D. *Wahlsysteme der Welt: Daten und Analysen*, Munchen, 1978;
95. Norporth, H. Gschwend, T. „The chancellor model: Forecasting German elections“, *International Journal of Forecasting* 1/2010;
96. Norton, P. „The United Kingdom-Exerting influence from within“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/New York, 2000;
97. Ohman, M. **“Getting the Political Finance System Right”**, *Funding of Political Parties and Election Campaigns - A Handbook on Political Finance*, Stockholm 2014;
98. Panebianco, A. *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, 1988;
99. Papier, H. J. Durner, W. „Streitbare Demokratie“, *Archiv des öffentlichen Rechts* 3/2003;
100. Pateman, C. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970;
101. Pelinka, A. „Austria: The Withering of Consociational Democracy“, *Politics of Scandal*, New York, 1988;
102. Pennings, P. Hazan, R. Y. „Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences“, *Party Politics* 3/2001;
103. L. Sanz Pérez, A. „La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios“, *Cortes: Anuario de derecho parlamentario* 10/2001;
104. Piccio, D. R. „Northern, Western and Southern Europe“, *Funding of Political Parties and Election Campaigns - A Handbook on Political Finance*, Stockholm 2014;
105. Planker, M. *Das Vereinsverbot gem. Art. 9 Abs. 2 GG/ §§3 ff. VereinsG Eine systematische Darstellung von Tatbestand und Rechtsfolge (dokt. diss Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn)*, Bonn 1996;
106. Plattner, M. F. *Populism, Pluralism and Liberal Democracy*, *Journal of Democracy*, January, Vol. 21, 1/2010;
107. Poguntke, T. „Anti-Party Sentiment. Conceptual Thoughts and Empirical Evidence: Explorations into a Minefield“, *Special Issue of the European Journal of Political Research*, 29/3, 1996;
108. Poirmeur, Y. Rosenberg, D. *Droit des partis politiques*, Paris, 2008;

109. Preconditions for its Representation”, *Acta Universitatis Danubius juridica*, Galati, 2/2017;
110. Rescigno, G. U. “Gruppi Parlamentari”, *Enciclopedia del Diritto*, XIX/1970;
111. Rivero, J. *Droit administratif*, Pariz 1962;
112. Saalfeld, T. „Bureaucratisation, coordination, and competition: Parliamentary party groups in the German Bundestag“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/New York, 2000;
113. Sadurski, W. *Rights before courts: A study of Constitutional Courts in Postcomunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht, 2005;
114. Sanz Pérez, A. L. „La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios“, *Cortes: Anuario de derecho parlamentario* 10/2001;
115. Sartori, G. “Structuring the Party System”, *The West European Party System*, Oxford, 1990;
116. Sartori, G. *Party and Party Systems - A Framework for Analysis, Volume I*, Cambridge, 1976;
117. Sartori, G. *Democratic Theory*, New York, 1965;
118. Scarrow, S. “Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits?”, *Party Politics*, 3/1999;
119. Scarrow, S. “Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment”, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2000;
120. Scarrow, S. *Political Parties and Democracy party Democracy*, https://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf (dostupno 01. 06. 2021);
121. Scarrow, S. “Intra-Party Democracy and Party Finance”, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013;
121. Schattschneider, E. *Party Government*, New York, 1942;
123. Schüttemeyer, S. *Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliamentarism in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor/Michigan, 1994;
124. Seiler, D. *Les parties politique en Europe*, Paris, 1982;
125. Shugart, M. Wattenberg, M. S. *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, 2001;

126. Soudriette, W. R. „ A. Ellis, “Electoral Systems Today: A Global Snapshot”, *Journal of Democracy*, 2/2006;
127. Teorell, J. A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy’, *Party Politics*, 3/1999;
128. Thiebault, J. L. Dolez, B. “Parliamentary parties in the French Fifth Republic”, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London/ New York, 2000;
129. Thornburg, M. P. “Party registration and party self-identification: Exploring the role of electoral institutions in attitudes and behaviors”, *Electoral Studies*, (Vol. 36) 2014;
130. Torres del Moral, A. “Los grupos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*;
131. Tyulkina, S. *Militant Democracy, Undemocratic political parties and beyond*, London/New York, 2015;
132. Van Biezen, I. Piccio, D. R. “Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organisations” , *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013;
133. Van Biezen, I. “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe”, *British Journal of Political Science* 1/2011;
134. Van Biezen, I. *Financing political parties and election campaigns*, 2003;
135. Van Biezen, I. Mair, P. Poguntke, T. “Going, Going,...Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe”, *European Journal of Political Research* 1/2012;
136. Van der Hulst, M. *The parliamentary mandate (A global comparative study)*, 2000;
137. Von Beyme, K. 1985. “Political Parties in Western Democracies”, Aldershot, 1985;
138. W. P. Cross, R.S Katz, “The Challenges of Intra-Party Democracy”, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013;
139. Walecki, M. *Money and politicals in Central and Eastern Europe*, Washington 2005;
140. Watson, A. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens/ London, 1993;
141. Weber, M. *Staatssoziologie*, Berlin, 1950;

142. Whiteley, P. Seyd, P. and Richardson, J. *True Blues: The Politics of Conservative Party Membership*, Oxford, 1994;

ЛИТЕРАТУРА НА ДОМАЋЕМ ЈЕЗИКУ:

1. Арон, Р. Демократија и тоталитаризам, Сремски Карловци/Нови Сад;
2. Б. Кошутећ, Д. Митровић, Аутономно право, Београд 1996;
3. Бартош, М. Увод у право, 1950;
4. Бељинац, Н. "Консоцијативна демократија у пост-конфликтним друштвима", *Политеиа* 3/2012;
5. Благојевић, Б. Наследно право у Југославији, Београд 1988;
6. Борковић, И. Управно право, Загреб, 1984;
7. Црквено право, Београд 1997;
8. Чекеревац, М. Како укинути феуде у Влади, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Kako-ukinuti-feude-u-vladi.lt.html>, читање 01.06.2015;
9. Чулар, Г. "Треба ли сувременим странкама чланство?", *Политичке анализе* 3/2010;
10. Чупић, З. Политичке странке на нивоу европске уније - уговорни оквир деловања, *Часопис за друштвене науке*, 3/2016;
11. Давинић, М. Концепција управног права Сједињених Америчких држава, Београд, 2004;
12. Диги, Л. Преображаји јавног права, Београд, 1998;
13. Димитријевић, М. В. Увод у право, 1976;
14. Димитријевић, П. Правоснажност управних аката, Београд, 1963;
15. Ђорђевић, Ј. Прилог питања система и квалификације правних наука у СФРЈ, у: *Зборник радова посвећен југословенском правном систему и правној науци*, Нови Сад, 1980;
16. Ђорђевић, С. Уставно решење посланичког мандата, <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/l2djordjevic.htm> (1. август 2011. године);
17. Ђурић, В. Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа (Књига И), Београд, 2018;
18. Гоати, В. Политичке партије и партијски системи, Подгорица, 2007;
19. Гоати, В. Савремене политичке партије, Београд, 1984;
20. Грол, В. Еволуција изборног права у Француској, Београд, 1938;
21. Хејвуд, Е. Политика, Београд, 2004;

51. Хејвуд, Е. Политичке идеологије, Београд, 2005;
22. Јовановић, М. "Изборни систем у Србији - предлози и како мењати?", Изборна реформа у Републици Србији, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milan_Jovanovic.pdf
23. Јовановић, М. "Слободни мандат - уставноправни фосил?", Српска политичка мисао 1-2/2005;
24. Јовановић, М. Изборни систем Србије, , <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izborni-sistem-Srbije.doc>, читање 01. 06. 2015,
25. Јовановић, М. Изборни системи - избори у Србији 1990-1996, Београд, 1997;
26. Јовановић, М. Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије - случај слободни мандат, "Годишњак", Факултет политичких наука, 2007;
27. Јовановић, С. "Данашња политичка криза", Из историје политичких доктрина, Београд, 1990;
28. Јовановић, С. Држава, Београд, 1990;
29. Јовичић, М. „Устав и уставност“, Београд, 2006;
30. Јовичић, М. Демократија и одговорност, Београд, 2006;
31. Јовичић, М. Уставни и политички системи, Београд, 2006;
32. Кант, И. Заснивање метафизике морала, Београд, 2016;
33. Касаповић, М. Изборни лексикон, Загреб, 2003;
34. Касаповић, М. Комбинирани изборни сустави у Еуропи 1945-2014, Загреб, 2014;
35. Кимилика, В. Савремена политичка филозофија, Београд, 2009;
36. Концепт народног представништва и контраверзе о парламентарном мандату у Српском уставу, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_rejic1.htm (1. avgust 2010. godine) (1. август 2010. године);
37. Кошутић, Б. Критеријуми који одређују груписање правних норми у одређене гране правних норми и правне области, „О систему права“, Београд, 1979;
38. Крбек, И. Право јавне управе ФНРЈ И, Загреб, 1960;
39. Крбек, И. Уставно судовање, Загреб, 1960;
40. Крејниш, М. Фишер, М. Трамп - цела прича, Београд, 2016;
41. Лајпхарт, А. Модели демократије, Подгорица, 2003;

42. Лилић, С. Марковић, М. Димитријевић, П. Управно право, Београд, 2006;
43. Лукић, Р. Методолгија права, Београд, 1995;
44. Лукић, Р. Политичке странке, Београд, 1995;
45. Лукић, Р. Теорија државе и права (I и II), 1995;
46. Лукић, Р. Увод у право, 1975;
47. Лукић, Р. Теорија државе и права (Теорија државе), 1995;
48. Манојловић, С. "Закон о финансирању политичких активности", Зборник радова Правног факултета Универзитета у Београду: Перспектива имплементације европских стандарда у правни систем Србије, 2011;
49. Манојловић, С. Правна природа и положај уставног судства у систему поделе власти, *Правни живот* 14/2013;
50. Манојловић, С. "Изборна реформа у Србији - како и зашто?", Реформа изборног система у Републици Србији, Сарјево, 2015;
51. Манојловић, С. "Правни апсекти искључења из политичке странке - случај Вука Јеремића", *Свеске за јавно право* 30/2017;
52. Манојловић, С. „Појединачни политички акти (разграничење од управних аката)“, (мастер рад) Београд, 2009;
53. Манојловић, С. *Финансирање политичких странака – у сустрет новом закону, Избор из судске праксе* 4/2011;
54. С. Манојловић, С., *Избори унутар опозиције - тест потенциности*, <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/izbori-unutar-opozicije-test-potentnosti/> (приступено 11.06.2021. године);
55. Манојловић, С. "Избори унутар опозиције - мађарски лек за српску бољку", *НИН*, 2021, бр. 3660.;
56. Маринковић, Т. *О праву на слободне изборе*, Београд, 2019;
57. Марковић, Р. "Устав Републике Србије из 2006 - критички преглед", *Анали правног факултета у Београду* 2/2006;
58. Марковић, Р. *Извршна власт (докторска дисертација Правни факултет Универзитет у Београду)*, Београд, 1976;
59. Марковић, Р. *Уставно право и политичке институције*, Београд 2005;
60. Марковић, Р. *Уставни суд у уставу Републике Србије*, „Анали Правног факултета у Београду“, 2/2007;

61. Мићовић, С. "Забрана удружења у Немачкој као ограничење слободе удруживања", Страни правни живот 3/2015;
62. Михајловић, С. Јавно о тајном. Од чега живе политичке странке, Финансирање политичких странака – између норме и праксе, Београд, 2008;
63. Микић, В. "Закон о политичким странкама пред уставним судом Србије", свеске Центар за јавно право, 16/2014;
64. Милић, Д. "Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и предњедника политичке странке - уставноправни положај председника Републике Србије", http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic2.pdf
65. Милков, Д. Појам управног акта (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Новом Саду), 1983;
66. Милосављевић, М. Насмахерова класификација система контроле финансирања странака, "Финансирање политичких партија (између норме и праксе)", 2008;
67. Митровић, Д. "Аутономија као појам и облик: о смислу, врстама и домаћинама аутономије", Анали Правног факултета у Београду 3-4/2003;
68. Ненадић, Б. "О парламентарном мандату: пример Републике Србије", Анали Правног факултета у Београду 1/2008;
69. Ненадић, Б. О јемствима независности уставних судова, Београд, 2012;
70. Орловић, С. "Проблеми са изборним системом у Србији", http://www.eukonvent.org/downloads2/110601-slavisa_orlovic.pdf (1. август 2011. године);
71. Острогорски, М. Демократије и политичке партије, Београд, 1921;
72. Паћен, И. "Политичке странке као јавноправне особе хрватског правног система: приступ проблему", Политичка мисао 2/2002;
73. Пајваничић, М. *Коментар Устава Републике Србије*, 2009;
74. Пантелић, Н. "Правно-политички донети забране политичких странака у Немачкој", Страни правни живот, 3/2015;
75. Павловић, М. "Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије", Два века српске уставности, Београд 1988;
76. Павловић, В. "О демократским капацитетима политичких партија", Демократија у политичким странкама Србије, Београд, 2006;
77. Пејић, И. "Уставни принципи слободног посланичког мандата", Архив за правне и друштвене науке, 4/2000;

78. Пејић, И. „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 40-41/2001;
79. Пејић, И. Парламентарне групе (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Нишу), Ниш, 2000;
80. Пејић, И. *Парламентарно право*, Ниш, 2011;
81. Пејић, И. Концепт народног представништва и контраверзе о парламентарном мандату у Српском уставу, http://starisajt.nspm.rs/debate_2007/2007_pejic1.htm
82. Пејковић, М. „Квантитативна анализа парламентарних група“, *Српска политичка мисао* 2/2012;
83. Перић, Ж. О судијској независности, Београд, 1899;
84. Петров, В. „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011-да ли је посланички мандат коначно слободан?“, Избори у домаћем и страном праву, Београд, 2012;
85. Петров, В. *Парламентарно право*, 2010;
86. Петров, „Одлука Уставног суда о неуставности чл. 43 и 47. Закона о локалним изборима - прилог расправи о природи мандата народног представника“, *Зборник радова: Правни систем и друштвена криза*, Косовска Митровица, свеска 2, 2011;
87. Поунавац, М. Поредак, конституционализам, демократија, Чигоја штампа, Београд, 2006;
88. Правни лексикон, Београд, 1970;
89. Пудар, В. „Демократија, лаку ноћ“, <http://www.slobodanjovanovic.org/2011/05/19/vladimir-pudar-demokratijo-laku-noc/> (1. август 2010. године);
90. Равелић, С. „Извори политичке корупције у демократском поретку: о страначкој корупцији“, Зборник Правног факултета у Загребу;
91. Русо, Ж. Ж. Друштвени уговор, Београд, 1993;
92. Сартори, Ђ. Упоредни уставни инжињеринг, Београд, 2003;
93. Симовић, Д. Петров, В. Уставно право, Београд, 2014;
94. Станић, М. „Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци - пример Србије“;
95. Станић, М. Правна природа посланичког мандата (докторска дисертација Правни факултет Унниверзитет у Београду), 2018;

96. Стојиљковић, З. Новац и политика, „Финансирање политичких партија (између норме и праксе)“, 2008;
97. Стојановић, Д. Правни положај посланика на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије, Ниш, 1999;
98. Стојиљковић, З. "Структура, модели и пракса - унутарпартијских односа", Политичке странке у Србији - структура и функционисање, Београд, 2005;
99. Стојиљковић, З. Михаиловић, В. Спасојевић, Д. "Унутарстраначка демократија у Србији", Како интерну демократију учинити могућом - институционални фактори и интерна динамика унутарстраначких односа, Београд, 2015;
100. Велички, Д. "Концепт 'борбене демократије' у СР Немачкој", Политичка мисао, 4/2007;
101. Видети, Пејковић, М. „Квантитативна анализа парламентарних група“, Српска политичка мисао 2/2012;
102. Водинелић, В. Јавно и приватно право (докторска дисертација Правни факултет Универзитета у Београду), Београд, 1986;
103. Вучићевић, Д. Б. Политичке последице мешовитих изборних система (докторска дисертација Факултет Политичких наука Универзитета у Београду), Београд, 2017;
104. Вујаклија, М. Лексикон страних речи и израза, Београд, 1980;
105. Вукадиновић, Ђ. Звезде прелазног рока, <http://www.nspm.rs/kolumne-djordja-vukadinovica/zvezde-prelaznog-roka.html> (1. август 2011. године);
106. Вуковић, Ђ. Изборно законодавство и изборни процес у Републици Србији (докторска дисертација), Београд, 2011;
107. Вуковић, Ђ. Милосављевић, М. Ка реформи система финансирања политичких партија, „Финансирање политичких партија (између норме и праксе)“, 2008;
108. Жарковић, Д. *Бланко Стразбур*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/182815/Blanko-Strazbur> (1. август 2011. године);

ПРОПИСИ, ПРЕСУДЕ, ОДЛУКЕ, ДОКУМЕНТА И ОСТАЛИ ПРАВНИ ИЗБОРИ:

1. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on political party regulation, Strasbourg, 2020, pp. 7-8. (доступно [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e) 01.06.2021.);
2. European Commission for Democracy through Law (the 'Venice Commission'), Code of Good Practice in the Field of Political Parties, Strasbourg, 2009, <http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD%282009%29021-e.pdf>
3. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on political party regulation, Strasbourg, 2010 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)
4. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on political party regulation, Strasbourg, 2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)
5. European Commission for Democracy through Law (Venice sommission), Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf) (1. август 2011. године);
6. European Commission for Democracy through Law (Venice sommission), Report on the imperative mandate and similar practices, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp) (1. август 2011. године);
7. Guidelines and explanatory report on legislation on political parties: some specific issues, Strasbourg, 2004 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)007rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)007rev-e)
8. Излагање Владана Петрова на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године;
9. Излагање Јована Тирића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године;
10. Излагање Оливера Антића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године;
11. Излагање Чедомира Бацковића на јавној расправи у предмету ИУз 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године;

12. Излагање представника Народне скупштине В. Р. на јавној расправи у предмету УЗ 52/2008, одржаној 2. фебруара 2010. године;
13. Извештај Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије број 07-00-6614/2011-01 од 19. септембар 2011. године;
14. Одлука Савезног уставног суда СРЈ Уж – 25/02, ("Службени гласник РС", број 45/02);
15. Одлука Уставног суда Републике Србије УЗ 52/2008 од 21. априла 2010. године;
16. Одлука Уставног суда У 197/02 од 27. маја 2003. године;
17. Пресуда Европског суда за људска права *Gaulieder v. Slovakia App. no. 36909/97* од 18. маја 2000. године;
18. Пресуда Европског суда за људска права *Ganchev v. Bulgaria App. no. 57855/00* од 12. априла 2007. године;
19. Пресуда Европског суда за људска права *Sadak and others v. Turkey (No. 1) App. nos. 2990/96, 29901/96, 29902/96 и 29903/96* од 17. јула 2001. године;
20. Supreme Court, *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. 51 (1973) (Argued October 9, 1973; Decided November 19, 1973), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/414/51/>
21. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12107.htm>>
- 22.. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12107.htm>>http://www.idea.int/parties/internal_democracy07.cfm
23. Коментари на Закон о финансирању политичких активности (GRECO) <https://www.acas.rs/greco-reports/>
24. Коментари на Закон о финансирању политичких странака и предлози за унапређење законске регулативе, <http://www.cesid.bgdream.com/lt/articles/izdanja/posebna-izdanja/komentari-na-zakon-o-finansiranju-politickih-stranaka-i-predlozi-za-unapredjenje-zakonske-regulative.html>;
25. Устав Републике Србије од 1990, "Службени гласник РС", број 1/90;
26. Устав Републике Србије од 2006, "Службени гласник РС", број 98/2006;

27. Закон о политичким странкама, "Службени гласник РС", број 36/09 и 61/15;
28. Закон о финансирању политичких странака, "Службени гласник РС", број 72/03, 75/03, 97/08 и 60/09;
29. Закон о финансирању политичких активности, "Службени гласник РС", 43/11, 123/14 и 88/2019;

Биографија аутора

Кандидат Саво Д. Манојловић 2004. године уписао је Правни факултет Универзитета у Београду на коме је дипломирао 12. октобра 2008. године са просеком 9,32. Добитник је Светосавске похвалнице за најбоље студенте за 2006, 2007 и 2008 године. Током студирања добио је награду за најбољи студентски рад "Слободан Јовановић - поруке за наше доба" поводом прославе јубилеја Правног факултета (2006. године), награду за најбоље студентске радове *Grocious Centre for International Legal Studies Award*, као и Универзитетску награду „Миливоја Јовановића и Луке Теловића“ за најбоље радове из области правних и економских наука 2007/2008 године. 2007. године проглашен је за најбољег говорника регионалног дебатног турнира на Свеучилишту у Мостару.

На Правном факултету Универзитета у Београду школске 2008/2009 завршио је мастер студије на јавноправном модулу (мастер рад: Појединачни политички акти - разграничење од управних аката) са просеком 9,75. Године 2013. добио је диплому (*magna cum lauda*) постдипломског курса *Federalism, Decentralization and Conflict Resolution, International Summer School University of Fribourg, Institute of Federalism*, (рад *Kosovo: a solution to the problem - double sovereignty and high level of autonomy for the Serbian entity* изабран је међу пет најбољих радова). Завршио је једносеместрални курс (фебруар - мај 2016. године) "The Leadership, Organizing and Action" код професора Маршала Ганца на Харварду (Harvard Kennedy School).

У Институту за упоредно право запослен је од 2015. године. Радио је као млађи саветник у Уставном суду Републике Србије од 2009. до 2015. године. Као секретар радних група Министарства правде и Министарства финансија учествовао је у њиховом раду и писао нацрт постојећег Закона о финансирању политичких активности.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Саво Манојловић

Број индекса: ДС 43/2016

Изјављујем:

да је докторска дисертација под насловом „Јавноправни субјективитет и овлашћења политичких странака у либералној демократији“:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Београду, 19. август 2021. године.

Потпис аутора

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Саво Манојловић

Број индекса: ДС 43/2016

Студијски програм: докторске академске студије права

Наслов рада: „Јавноправни субјективитет и овлашћења политичких странака у либералној демократији“

Ментор: др Добросав Миловановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, _____.

Потпис аутор

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Јавноправни субјективитет и овлашћења политичких странака у либералној демократији“, која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, _____.

Потпис аутора

1. Ауторство. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прерада. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.