

Милан ЈОВАНОВИЋ*

Факултет политичких наука,
Универзитет у Београду

УДК 342.728:329(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122019.2>

Оригинални научни рад

ПРАВО НА ПОЛИТИЧКО УДРУЖИВАЊЕ И ОСНИВАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У СРБИЈИ - ПРОБЛЕМИ И ДИЛЕМЕ

Право на политичко организовање, његова операционализација у законима током три деценије редемократизације у Србији, проблеми, идеје и предлози за њихово решење предмет су овог рада. У посматраном периоду јасно виде две фазе. У првој која је трајала скоро две деценије, либералним приступом странку је могло основати 100 грађана. То је олакшало форматизовање вишестраначког система, али и стварање преко 600 странака. Многе од њих суштински нису биле активне. Са намером да се уведе ред у евиденцију и рад политичких странака донет је нови закон са две битне новине. За оснивање је било потребно 10.000 потписа грађана, а за странке националних мањина 1.000. Последице су отежано оснивање локалних и регионалних странака и хиперпродукција странака националних мањина - 70% од 121 регистроване странке има тај статус. Многе политичке групе у том механизму за лакшу реперезентацију националних мањина видели су могућност да избегну дејство законског изборног прага и лакше стекну парламентарни статус. Аутор се залаже за смањивање потребног броја потписа грађана за регистрацију политичке странке и редефинисање статуса странке националне мањине.

Кључне речи: право на политичко удруживање, политичке странке, странке националних мањина

* Електронска адреса аутора: milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs

1. УСПОСТАВЉАЊЕ ВИШЕСТРАНАЧЈА: ЗАКОН О ПОЛИТИЧКИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА ИЗ 1990. ГОДИНЕ

Крајем 2019. године навршавају се три деценије од поновног успостављања вишестраначја у Србији. Пад берлинског зида покренуо је тектонске промене у геостратешкој архитектури, најавио слом социјалистичких држава и покренуо процес транзиције ка либералном моделу друштва. Укидање монопартизма, оснивање нових странака и убрзани процеси реформисања комунистичких партија, прва је конкретна институционална промена у том процесу. Суштински она је била претпоставка напуштања ауторитарних система и матрица владања, припремања друштва за политички плурализам и демократију.

Србија је тек у задње две деценије 19. века добила прве странке. Историја плурализма у Кнежевини и Краљевини Србији имала је падове и успоне - од либералног приступа слободи политичког удруживања до честих забрана рада, опструкција, прогањања странака и страначких лидера опозиционих странака, исл. Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, државна творевина којој ће Србија претпоставити своју сувереност после Првог светског рата, Краљевина СХС, Краљевина Југославија као шири државни оквир само је додатно усложио рад политичких странака са свим арсеналом спутавања рада, осим странака власти. Други светски рат, револуција и успостављање социјалистичког поретка, завршио се партијским монизмом. Комунистичка партија, касније Савез Комуниста, постао је не само једина политичка странка него је уставом имао позицију водеће идејне снаге. Читав тај период суштински је био оптерећен ауторитарним формама владања, одсуством развијеног парламентаризма и полувековним тоталитаризмом.¹ То је сувише дуг прекид да би се могло говорити о наставку демократског континуитета.² Дакле, институционална меморија није била подстицајно искуство за дизајнирање политичких институција па ни вишестраначког система.

¹ Живан Митровић, *Српске политичке странке*, Политика, Београд, 1939.

² Слободан Антонић, „Промене страначког расположења грађана Србије 1990-1993“, у зборнику: *Србија између популизма и демократије - Политички процеси у Србији 199-1993* (приредили Слободан Антонић *et al.*), Институт за политичке студије, Београд, 1993, стр. 4.

Грмљавину “плуралистичког таласа” који се ваљао са Истока Европе у Југославији пригушују снажни центрифугални процеси и плурализација Савеза комуниста Југославије. Жестокe дебате о трансформацији федерације питање успостављања вишестраначког система третира у контексту стицања веће самосталности федералних јединица. Тако притисци за “плурализацију и демократизацију” постају матрица у коју се се смешатају настојања за темељне друштвене реформе и сецесионистичке тежње појединих република.³

Старе комунистичке елите у Србији благовремено су чуле хук плуралистичког таласа, али су у одлучујућем тренутку пропустиле прилику да начине искорак у правцу легализације политичког плурализам. Комисија Председништва СР Србије за питања друштвене реформе, тзв. Милошевићева комисија, констатовала је потребу “плуралистичког политичког организовања” као “облика изражавања различитих друштвених интереса” у коме једина владајућа партија Савез комуниста нема право “да задржи монополски политички положај”. Истим документом је предлагано да се те новостворене политичке организације укључе “у демократски дијалог и изграђивање заједничких ставова у оквиру Социјалистичког савеза радног народа и скупштинског система”. И тај немушти, спутавајући, наговештај политичке плурализације био је довољан да се у оквиру омладинске организације, затим неким интелектуалним круговима академских и културних делатника са дужим дисидентским стажом почну оснивати нове политичке странке. У ишчекивању законских решења која би уредила процес плурализације, новоосноване странке користе се нормама којима се уређује оснивање удружења грађана. За то време у другим републикама, посебно оним које су процес демократизације користиле за сецесију, процес плурализације је далеко одмакао.⁴

Контрадикторни приступ плурализацији у форми “беспартијског плурализма” коначно је напуштен на IX Конгресу

³ Милан Матић, „Изборни систем и демократија“, у зборнику: *Избори у условима вишестраначког система*, (приредио Миодраг Јовичић), Институт за социолошка и криминалошка истраживања, Београд, 1990, стр 16.

⁴ Милан Јовановић, *Избори и изборни системи - избори у Србији 1990-1996*, ЈП Службени гласник и Институт за политичке студије, Београд, 1997, стр. 124-125.

Савеза комуниста Србије у децембру 1989. године. “Савез комуниста не полаже право на политички монопол. Његова улога у друштву не треба да буде Уставом гарантована... СК Србије и Република Србија немају разлога, нити желе да административно отежавају формирање политичких партија.”⁵ Тако је, као у низу социјалистичких држава, “од апсолутног господара, владајућа комунистичка партија, постала само један од учесника у политичком процесу”.⁶

Политичке одлуке и пракса - на сцени је већ деловало неколико политичких странака - захтевали су нормирање оснивања, регистрације и рада политичких странака. Закон о политичким организацијама усвојила је делегатска скупштина, представници који су готово листом припадали владајућој комунистичкој странци. Тим актом завршен је скоро полувековни период монизма и озакоњено вишестраначје.

Примерено тренутку и потреби да се подстакне коришћење права на удруживање, као једног од базичних политичких права, Закон је имао веома либералан приступ оснивању, регистрацији и раду политичких организација - под тиме је препознавао странке, партије, удружења, савезе, покрете и друге организације које добровољно оснивају грађани ради остваривања политичких циљева. Политичку организацију могло је основати 100 пунолетних грађана. Организовање и деловање политичке организације могло се одвијати искључиво на територијалном принципу. За регистрацију било је потребно доставити имена оснивача, назив, седиште, основне циљеве, привремени орган и име лица овлашћеног да поднесе пријаву за упис у регистар. Орган надлежан за регистрацију у року од 30 дана доносио је решење о упису или одбацивању пријаве за упис у регистар. Престанак рада предвиђен је у случајевима властите одлуке, ако се број чланова смањи испод броја потребног за оснивање и у случају забране рада. Политичкој организацији рад се могао забранити само ако делује ради насилног рушења уставног поретка, распиривања

⁵ Нав. према: Милан Јовановић, *Избори и изборни системи - избори у Србији 1990-1996*, нав. дело, стр.126.

⁶ Владимир Гоати, „Вишепартијски мозаик Србије“, у зборнику: *Рађање јавног мњења и политичких странака : анализа емпијских истраживања у Србији 1990-1991*, (приредили Мирослав Печујлић, *et al.*) Институт за политичке студије, Центар за јавно мњење и маркетинг Медиум и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1992, стр. 160.

националне, расне и верске мржње и нетрпељивости, те ако у свој ради укључи малолетнике и злоупотреби их у политичке сврхе или се учлани у међународне организације које делују на остваривању наведених циљева. Уз незнатне измене и допуне овај закон је остао на снази скоро две деценије.⁷

Либерални услови оснивања и рада политичких странака одиграли су позитивну улогу у форматизовању страначког система. Тиме су се истовремено створили институционални услови за демократске изборе, надметања програма, идеја, идеологија и кандидата различити политичких странака. Бројке веома убедљиво потврђују стигматизовану слику између елективног страначког система – на изборима на свим нивоима власти учествовало је тек нешто више од 60 регистровани странака – парламентарног страначког система – тек две-три десетине осваја мандате на парламентарним, покрајинским и локалним изборима – и виртуелног страначког система – огромне већине странака које постоје само у регистру.⁸

2. ЗАКОН О ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА ИЗ 2009. ГОДИНЕ – НОВИ ОКВИР ПОЛИТИЧКОГ ОРГАНИЗОВАЊА

Две деценије вишестраначког живота налагале су потребу ажурирања регистра политичких странака. Дефинисање нормативног оквира у другим институцијама политичког система – изборном систему, изборним кампањама, финансирању странака и избора, заштити од корупције, итд. које су се десили у међувремену диктирали су потребу редеофинисања и усавршавања нормативног оквира за примену права политичког удруживања. То су захтевале и потребе хармонизације које је Србија прихватала чланством и процесом придруживања различитим међународним организацијама - ОЕБС, Европској унији.

Три разлога се издвајају као битни за нови закон о политичким странкама. Први је постојање два регистра. Велики број странака основан је по прописима СР Југославије која се 2003. трансформисала у Државну заједницу Србија и Црна

⁷ Закон о политичким организацијама, *Службени гласник РС*, бр. 37/90, 30/92 - др.закон, 53/93, 67/93 и 48/94.

⁸ Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке науке, Београд, 2008, стр. 110-111.

Гора да би 2006. године престала да постоји.⁹ Други разлог је велики број странака које су биле у регистрима, а фактички нису имале никакву активност. Не само да највећи број политичких странака никада није учествовао на изборима, да нису освајале мандате, него је највећи број њих фактички престао са радом - нису одржавали седнице највиших органа, није се знало ко су функционери тих странака, није се знало седиште, исл. У стручној литератури и медијима могу се наћи различити подаци о укупном броју странака у зависности када је вршен увид у регистре. Број који је често навођен је да закључно са јануаром 2009. године у у регистар политичких организација у Србији било је уписано 488 странака, 42 је избрисано тако да се као активне у регистру водило 446 странака. Још 154 странке са седиштем у Србији било је уписано у савезни регистар, 21 брисана из тог регистра, а као активно се водило 133 странке. Тако долазимо до укупног броја од 642 странке које су биле уписане у оба регистра, од чега је 579 било активно, а 63 брисано из регистра. Интересантно је да број странака није опадао. Последњих година тог периода број новорегистрованих странака приближавао се броју са почетка вишестраначја.¹⁰ Трећи мотив промене нормативног оквира за остваривање права на удруживање био је замишљен као део ширег сета прописа из политичког система - закона о бирачком списку, избору одборника и посланика, државној изборној комисији, финансирању странака и изборних кампања.¹¹

Предлог Закона о политичким странкама донео је низ новина. Прва се огледа у замени појма “политичка организација” појмовима “политичка странка” и “странка националне мањине”. Политичка странка је дефинисана као организација слободно и добровољно удружених грађана основана ради остваривања

⁹ Закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације, и политичке организације које се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ*, бр. 42/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 73/2000-др. закон.

¹⁰ Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, нав. дело, стр. 112.

¹¹ „Према речима министра Марковића, Закон о политичким странкама, који предвиђа оштрије услове за пререгистрацију постојећих и регистрацију нових политичких странака, представља кључ целовите реформе политичког система која очекује Србију. Како каже, ово је један од седам закона који има за циљ реформу политичког система Србије, односно успостављање већег легитимитета институција, актера и процеса како би се, истовремено, умањила и ограничила моћ странака и повећала одговорност политичара.“ Биљана Баковић, „Десет пута мање странака“, *Политика*, 22.10.2010.

политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима. Ова дефиниција осим обликовања политичке воље што је садржао и претходни закон, одређује и нову функцију - учешће на изборима. Ово је суштинска новина која изражава смисао оснивања, постојања и деловања странака - изборно надметање за учешће у вршењу власти. Статус странке националне мањине Закон је доделио организацији чије је деловање посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима, а што мора бити посебно уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке. Друга важна новина је број потписа подршке потребних за регистрацију. Предлог закона повећао је број потписа подршке на 5000 за политичке странке, и 500 за странке националне мањине. Трећа новина је детаљно уређен поступак оснивања, подношења документације за упис у регистар. Уређивање административних процедура у овом сегменту оснивања странака требао је да на основу дведеценијске праксе уозбиљи поступак оснивања и рада политичких странака. Детаљније је утврђен садржај програма, посебно статута, одређивање лица које заступа странку, могућност да се назив странке националне мањине уписује и на језику мањине, доступности докумената и података о раду странке, оснивање територијалних организационих јединица, назив, визуелни идентитет, итд. Рок за упис у регистар остао је непромењен 30 дана, а детаљније су уређени рокови за отклањање недостатака у документацији поднетој за упис у регистар. Четврта новина је поступак спајања, удруживања и престанак рада политичких странака. Предлог закона је садржао одредбу по којој су политичке странке сваке осме године биле дужне да поднесу пријаву за обнову уписа у регистар са изјавама чланова странке у броју који је законом тражен за регистрацију. Странке које су освојиле мандате, самостално или у коалицији, на парламентарним и покрајинским изборима ослобођене су те обавезе. Уколико би странка пропустила да то уради закон је предвидео покретање поступка за брисање из регистра. Пета новина је детаљније прописивање надзора над спровођењем закона и казнене одредбе.

Приликом расправе у Народној скупштини побројане новине привукле су највише пажње, али ипак главана дебата водила се око броја потписа потребних за оснивање политичке странке. Готово све посланичке групе су се утркивале у предлагању да се број потребних потписа подршке за регистрацију странака повећа на 10.000, а за странке националних мањина на 1.000 потписа грађана. Гласови који су упозоравали да је то веома ригидан услов који ће отежати оснивање локалних и регионалних странака и угрозити уставно право на политичко удруживање; да се показује намера државе да рестриктивним мерама спречава коришћење тог права, финансијски обесхрабрује стварање нових странака у намери власти да се створи двопартијски систем, и сл., били су усамљени. Углавном су долазили из посланичких група Либерално демократске партије Чедомира Јовановића и Социјалдемократске уније Жарка Кораћа. Предлагачи су истицали као главни аргумент да би то истовремено значило да ће регистроване странке бити ослобођене прикупљања потписа подршке за изборе. Посланици Демократске странке Србије су то амандманом изричито и тражили, а министар обећао.¹² Закон о политичким странкама је усвојен са амандаманима већине. Обећање министра није испуњено.¹³

Стати на пут “комби” странкама, избрисати из регистра странке које постоје само на папиру, “избистрити” вишестраначку сцену, спречити збуњивање бирача - аргументи су којима је брањен пооштрени услов за регистрацију политичких странака, нису били без основа. Закон о политичким странкама из 2009. године омогућио је да се из регистра избрише 501 странка.¹⁴ То је потврда великог броја странака које суштински нису постојале. Оне су биле фантомске и фиктивне организације у регистру.

¹² Зоран Шапи: „Нама је идеја била следећа: 10.000 потписа, а онда имамо отворена врата за све изборе, од председничких, парламентарних, покрајинских, локалних. Дакле, странка која је регистрована са 10.000 потписа мора да добије отворена врата и не мора да скупља сваки пут, за сваке локалне изборе испочетка потписе.“ Милан Марковић: „Немојте сумњати у то да ће у изборним законима регистроване политичке странке бити ослобођене квалификаторних услова. Будите сигурни да је то тако“. Зоран Шапи: “ДСС остаје при свом предлогу. Све је то лепо, једног дана ћемо донети изборни закон, али као право политичке странке то мора да се нађе и у овом закону.“ Стенографске белешке са Четврте седнице Првог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије - Предлог закона о политичким странкама (начела) 8. април 2009. године, стр. 189-191.

¹³ Закон о политичким странкама, *Службени гласник РС*, бр. 36/09 и 61/15 - одлука УС.

¹⁴ „Ugašena čak 501 partija“, Internet, <http://m.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:273926-Ugasena-cak-501-partija>. 12/11/2019.

То нису били стварни актери вишестраначког система, него виртуелна, увећана слика хиперплурализама. Ако се томе дода да је на решења о брисању уложено тек десетак жалби које је суд одбацио, онда се увођење реда у регистар политичких странака може сматрати потпуно оправданим.

По усвајању Закона поднето је више иницијатива за оцену уставности одредби којима се прописује број потписа подршке потребан за регистрацију - чланови 8. и 9. - подношење захтева за обнову уписа у регистар и могућност брисања из регистра странака које то не учине - чланови 30. и 36. Уставни суд је одбио захтев за оцену уставности одредби о броју потребних потписа подршке за оснивање политичке странке. Став је Суда да ранија решења садржана у првом Закону о политичким организацијама не представљају "стечено право" у односу на Уставом гарантовану слободу политичког удруживања. Прецизније, да није повређен члан 20. став 2. Устава којим се гарантује достигнути ниво грађанских и мањинских права, ни члан 55. став 2. Устава који представља основ да се начин остваривања зајемчене слободе удруживања уређује законом. Уставни суд се у образложењу одлуке којом се одбија захтев за утврђивање уставности наведених чланова позвао и на документе међународних организација који говоре да препоруке о броју чланова потребних за оснивање невладине организације не обухватају и политичке странке и да не постоји препорука о броју оснивача политичких странака.¹⁵ Уставни суд је прихватио иницијативе и чланове 30. и 36. прогласио неуставним. Наиме, Уставни суд је заузео став да је законодавац прописујући обавезу обнове уписа у регистар за странке које нису освојиле мандате на изборима за Народну скупштину и Скупштину аутономне покрајине у року од осам година, те да ако то не учине могу бити брисане из регистра, супротан улози које оне имају у обликовању воље, чл. 5. став 1. - и остваривања суверености - члан 2. Устава. Суд је стао на становиште да је обликовање воље грађана путем представника у представничким телима важан, али не и једини начин за исказивање воље грађана, односно да

¹⁵ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, Internet, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d, 15/11/2019.; CDL-AD(2009)021 Мишљење бр. 414/2006 Кодекс добре праксе у области политичких партија усвојен на 77. пленарном засиједанју Венечјанске комисије, Венеција, 12-13. децембар 2008., Internet, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-mne),

у том процесу учествују и ванпарламентарне странке. Везујући обликовање воље за успех на изборима, и то само парламентарним и покрајинским, а занемарујући председничке и локалне изборе, законодавац је по мишљењу суда повредио начело једнакости свих пред Уставом и законом, тачније забрану дискриминације по било ком основу зајемченом чланом 21. Устава. Судија проф. др Оливера Вучић у издвојеном мишљењу стала је на становиште да је требало касирати и чланове 8. и 9. Закона о политичким странкама. Она сматра да одлука законодавца да 100 пута повећа број потребних потписа грађана за оснивање странке “представља недопустиво мешање државе” у слободу политичког удруживања те да је то “акт власти који је битно суспрегао слободан политички активизам грађана, нарушавајући тако њихово уставом ујемчено право на политичко удруживање” излазећи из граница слободе и креативности законодавца.¹⁶

3. ПОЛИТИЧКЕ ПОСЛЕДИЦЕ НОВОГ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ЗА ОСНИВАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Главно очекивање законодавца – смањивање броја регистрованих странака испуњено је, али делимично. У регистру се тренутно налази 121 странка. Брисано је осам политичких странака. Значи да је активно 113 политичких странака, од чега су 62 странке националних мањина. Фактички број регистрованих странака самањен је око четири пута у односу на претходно стање, али је далеко од оног који се очекивао на почетку доношења новог закона. Политичке странке које су заиста активне, делују и учествују на изборима за кратко време су обавиле обнову уписа у регистар према новим законским решењима, али се нису испунила очекивања да ће се број политичких странака свести на неколико десетина.¹⁷ Разлози су двојаки.

¹⁶ Одлука Уставног суда од 9.04.2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 61/15.

¹⁷ Проф. др Зоран Стојиљковић каже: „Оно што је мени реалан критеријум да одредим колико има странака са неким капацитетом је податак колико је њих на било ком нивоу избора дошло до макар једног одборничког мандата. Таквих је не више од педесетак. А бар неки траг у политичком животу, подносећи некакве извештаје, оставило је највише стотинак странака. И убудуће ће опстати неколико десетина странака, јер је тако и у многим другим земљама. У свим европским парламентима просек је од четири до десет странака, само што су то углавном партије са сличним распоредом, док се овде неке странке појаве попут комета, а после нису ни епизодисти. Такође, без основа су приче да би и овде могло доћи до формирања двопартијског или тропартијског система. Вероватно ће опстати две или три крупне странке, али увек ће бити и

Први се огледа у експанзији оснивања странака националних мањина. У регистру је чак 67 странака уписано по овом основу. Само пет странака националних мањина је избрисано из регистра. Оне тренутно чине више од 70% регистрованих политичких странака.¹⁸ По броју странака изгледа да су националне мањина изузетно мотивисани за политички живот. Стварно то значи да појединци и групе механизам афирмативне подршке политичкој реперезнатицији националних мањина виде као начин за избегавање дејства законског изборног прага и лакшег стицања места у представничким телима на свим нивоима власти. Неке од регистрованих странака скупиле су више потписа подршке за регистрацију него што има припадника те националне мањине по попису становништва. Регистровано је шест странака руске националне мањине, а према попису има 3247 пунолетних грађана који су се изјаснили као Руси. Многе од странака са овим статусом учествују на изборима у општинама и градовима иако у тим срединама нема припадника националне мањине чије интересе заступају. Хиперпродукција странка националних мањина подстиче расипање гласова бирача из овог корпуса и смањује могућности за стицање парламентарног статуса. Фрагментација вишестраначке сцене у корпусу националних мањина не само да уноси неред у вишестранчку сцену виртуелизацијом интересовања националних мањина за политичку репрезентацију, него потенцијално може деловати дестабилизирајуће на страначки систем у целини. Ове негативне тенденције уочиле су и европске институције. У контексту примене Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Србији констатуј се да “постоје и извештаји о злоупотребама доњег прага за регистрацију политичких партија националних мањина”.¹⁹

Уочљив је још један феномен који суштински јесте злоупотреба права на политичко организовање. Поједине политичке групе избегавају законом прописан поступак

неколико регионалних или програмских играча, који ће се кретати око цензуса“. Синиша Деденић, *Странке лажу колико људи имају*, Internet, <http://www.pressonline.rs/info/politika/62739/stranke-lazu-i-koliko-ljudi-imaju.html>, 15/11/2019.

¹⁸ *Регистар политичких странака*, Internet, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvod-iz-registra-politickih-stranaka-28102019.pdf>, 14/11/2019.

¹⁹ *Resolution CM/ResCMN(2015)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia (Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2015 at the 1232nd meeting of the Ministers' Deputies)*, Internet, [https://publicsearch.coe.int/#k=CM%-2FResCMN\(2015\)8#f=%5B%5D#s=51](https://publicsearch.coe.int/#k=CM%-2FResCMN(2015)8#f=%5B%5D#s=51), 15/11/2019.

регистрације тако што фактички преузимају већ регистроване странке. На сцени већ делују четири такве странке. Борис Тадић напуштањем Демократске странке чији је био председник преко странке Зелени Србије поново је постао страначки председник сада Социјалдемократске странке. Александар Шапић је тако дошао до лидерске позиције Српском патриотском савезу. Вук Јерemiћ преузео је Народни покрет Србије и преименовао га у Народну странку. Драган Ђилас је Зелену еколошку странку преименовао у Странку слободе и правде. Јово Бакић најваљује оснивање нове странке левице тако што ће преузети Социјалдемократску унију. Својеврсно „рентирање“ регистрованих политичких странака крши законске процедуре које гарантују равноправност политичких субјеката за улазак у вишестраначку арену. Таква пракса буди сумње у корупцију и уноси забуну код бирача-грађана. Купујем-продајем странку је бизнис у којем добијају обе стране. Прва избегава прикупљање потписа подршке грађана, , ангажовања активиста, прављење мреже филијала и финансијске трошкове. Други продају странку, потписе грађана, и статус у регистру, за функцију у новој странци потенцијално и власти, сумња се и новац.²⁰ Уствари обе стране показују да не испуњавају законске услове за регистрацију и деловање.

4. ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА И ПРЕДЛОЗИ ИЗ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ

Потребе усклађивања са Законом о управним поступком, брисања одредби које је касирао Уставни суд и прецизирање неких норми на основу праксе, разлози су који су руководили Министарство државне управе и локалне самоуправе да 2019. године покрене поступак измене и допуне Закона о политичким странкама.

Измене и допуне предвиђају да процесом оснивања политичке странке руководи оснивачки одбор од најмање три члана. Он је обавезан да у јавном гласилу објави програмске циљеви и позове заинтересоване да потписима подрже оснивање странке. Оснивачка скупштина мора се одржати најкасније у року од 12 месеци и потписи подршке не могу бити старији од датума

²⁰ Лана Гедошевић, „Купујем - продајем странку“ : на српској политичкој сцени цвета уносан бизнис од кога профитирају и купац и продавац“, *Блиц*, 10.03.2019.

објављивања иницијативе. Остављена је могућност да оснивачи на скупштини могу гласати и електронски. Предложено је да странка националне мањине у свом називу мора да садржи назив националне мањине чије интересе представља. Министарско државне управе и локалне самоуправе сада ће по службеној дужности прибављати доказе да су оснивачи странке пунолетни држављани уписани у бирачки списак што ће значајно олакшати - технички и финансијски - једну од најкомпликованијих процедура у процесу оснивања странке. Предложено је и да се политичка странка брише из регистра уколико не обавља активности у складу са законом, програмом или статутом и не учествује у периоду дужем од осам година на изборима, као и ако се њено највише тело не састаје у роковима двоструко дужим од рокова који су предвиђени статутом и/или ако након истека мандата органа нови органи странке нису изабрани. Поступак брисања по службеној дужност покретало би министарство. Уз низ имена којима се прецизирају рокови, заштита визуленог идентитета, спајање странака и усклађују друге одредбе са предложеним допунама, ово су најважнији предлози.²¹

Наведене измене и допуне су привукле и највише пажње у јавној расправи. Предлагано је да се изменам изборних закона странке које су уписане у регистар ослободе обавезе прикупљања потписа за подршку изборној листи, или да се у противном смањи број потписа потребних за оснивање политичке странке. Предлози да странка националне мањине у свом називу морају садржати назив националне мањине чије интересе заступају били су предмет бројних коментара. Они су се кретали у распону од критика да дискриминишу странке и да су супротне уставним одредбама и међународним документима о правима мањина, до подршке и захтева да се додатним условима поопштре услови - да у потписима подршке за оснивање странке националне мањине морају бити потписи грађана уписаних у бирачке спискове за изборе националних савета националних мањина; да оснивачи морају познавати језик националне мањине; да национални савети треба да дају мишљење у процесу оснивања и регистрације странака са овим статусом, исл. Исто важи за предлоге који

²¹ Вид.: Текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама са образложењима и прегледом одредби које се мењају и допуњују, Internet, <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/poziv-za-ucesece-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-politickim-strankama-2/>, 10/11/2019.

регулишу брисање странака из регистра. Поједини учесници у расправи критиковали су те одредбе јер је нејасно ко би одлучивао да ли су испуњени услови који су наведени као разлози за брисање - да странка не обавља активност у складу са законом. Други су пак тражили да се прецизира да странка може бити брисана из регистра, ако не учествује на изборима - локалним, покрајинским, паралементарним, председничким.²²

5. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – ПРИЛОГ ДИСКУСИЈИ О ПОТРЕБИ ИЗМЕНА ЗАКОНА О ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА

Неколико појава у вишестраначкој пракси захтева одговор законодавца. Морају се преиспитати и законски редефинисати неки аспекти оснивања, уласка у вишестраначко поље, начин деловања, али и напуштање те арене. Изнећемо неколико идеја у том правцу које би могле послужити као основа за превазилажење актуелних проблема.

Прва се тиче броја странака у регистру. Досадашње искуство говори да је операционализовање права на политичко организовање било оптерећено бројем политичких странака у регистру. Мишљења смо да је то погрешан приступ. Број регистрованих странака не треба по сваку цену спутавати отежаним условима регистрације. Такав присуп није у складу са духом слободе на политичко удруживање. Број странака обликују првенствено социјални расцепи у једном друштву, а српско друштво има бројне и веома дубоке расцпе, а затим воља и амбиције појединаца и група да се укључе у политику кроз страначке активности. Законодавац треба да поједностави и стриктније регулише коришћење тог уставног права јер је то претпоставка функционисања демократског поретка. Број од 10.000 потписа подршке за оснивање политичке странке није усмерен ка том циљу. Сагласни смо са критикама да то спутава иницијативе на политичко удруживање и отвара простор за довијање група које желе да се баве политиком које често, и због непотпуних

²² Вид.: Извештај о јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама Internet, <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/poziv-za-ucesece-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-politickim-strankama-2/>, 10/11/2019.

законских решења, може звршити у неком виду изигравања воље грађана. Зато треба смањити број потписа за оснивање странке, али истовремено уозбиљити остале процедуре. Значајно поједностављење би било да странку може основати не више од 1.000 грађана који су се учланили у странку. Чланови су само они који су платили чланарину. Странка би преко изјаве највишег функционера сваке године гарантовала да број чланова није опао испод услова за оснивање, што би се лако могло контролисати. Неипсуњавање тог критеријума значило би по аутоматизму брисање из регистра. Тако би сви који се желе ангажовати у политици путем странке могли лако користити уставним правом на слободу удруживања, али би лако дисквалификовани они које те критеријуме не испуњавају. Овакав приступ свакако би повећао број регистрованих странака. Међутим, то не би угрожавало наш парламентарни страначли систем. Улазак у изборну арену и даље би био повезан са потребом прикупљања 10.000 потписа подршке изборним листама. Дакле, у изборну арену ушле би само оне странке које осим својих чланова уживају и подршку ширег круга грађана што их легитимизује да се боре за гласове бирача. Овакав приступ релаксирао би оснивање локалних и регионалних странака и странака националних мањина. Бојазан да ће велики број странака у регистру збуњивати бираче није основан. Грађани ни сада не знају колико има регистрованих странака. Њих тангирају странке које учествују на изборима са својим понудама кандидата и програма за јавне политике, а не странке које вегетирају у регистру.

Други предлог се односи на статус странке националне мањине који предвиђа актуелни Закон о политичким странкама. Усвајање претходног предлога, регистрацију по овом основу учинило би беспредметном. Да ли нека странка представља припаднике националне мањине одређују бирачи из тог корпуса, а не декларације у програмима и статус у регистру. По садашњем законском решењу свака странка може изменити свој програм и статут и захтевати статус странке националне мањине. Странке тај статус интересује првенствено због тога да се на њих не примењује законски праг од 5% гласова бирача да би учествовали у расподели мадата у националном, покрајинском и локалним представничким телима. Једноставно решење би било да Закон о политичким странкама изостави категорију странеке националне

мањине. Странке су организације које обликују вољу грађана. Нека грађани препознају те странке према њиховим називима који ће обавезно укључивати и с назив мањине чије интересе представљају, програмима и кандидатима из њихове заједнице који имају кредибилност. Афирмативну подршку политичкој репрезентацији националних мањина не треба уређивати Законом о политичким странкама. Изборним законима би требало уредити да статус странке националне мањине имају странке које нпр. у потписима подршке својим изборним листама имају најмање половину потребних потписа из реда грађана који су уписани као бирачки списак за националне савете националних мањина; које имају бар једног представника у тим телима и/или које су освојиле најмање 1% гласова у изборима за та тела. Ово би био најкредибилнији начин да се легитимизују странке које представљају националне мањине и спречи инструментализација и злоупотреба овог института.

Идеје да се регистрованим странкама омогући да предлажу изборне листе без прикупљања подршке било би лошије решење. Оно не би демотивисало оснивање нових странака, напротив. Вероватније је да би број регистрованих странака наставио да расте. Такво решење би значило да би тренутно сваку изборну утакмицу за представнике у скупштинама на свим нивоима власти потенцијално «играла» 113 екипа - толико је странка тренутно евидентирано у регистру као активне. Потенцијално то би значајно компликовало изборни процес, расипало гласове, отежало формирање парламентарне већине, функционисање извршне и законодавне власти. Али, пре свега, то спречило стабилизацију и структурирање страначког система Србије.²³

Трећи предлог тиче се реда у регистру. То је евиденција странака које су регистроване и делују по закону. Све странке које из било којих разлога не делују по закону о политичким странкама - немају одређен број чланова, не достављају законом потребне извештаје, не уносе промене у регистар предвиђене

²³ „Ипак, када се поверење указује пре странци него угледницима или вођама, односно када се бирач равна према апстрактним представама странке, од тог тренутка није више појединачни лидер тај који „бира“ странку (који доноси глас странци), већ је странка та која чини да буде изабрана личност (поставља је на дужност). Мало-помало..страначки систем се доживљава као природни систем каналисања политичког друштва... А када се бирач навикне... у том тренутку је страначки систем достигао, као систем, стадијум структуралног учвршћивања.“ Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, стр. 56.

законом - требало би брисати из регистра. Ажурност регистра у том смислу је потврда законитости у коришћењу слободе удруживања. Регистар није каталог жеља група да буду странка и када једном испуне регистрацију престану да се баве и странком и политиком. Регистар је исправа оних који испуњавају све услове да се организовано баве политиком. Зато сматрамо примереним да закон додатно то уозбиљи детаљнијом процедуром гашења странке која би подразумевала ликвидацију и измиривање обавеза према другим субјектима.

На крају не мање важно, промене ове врсте треба спровести у сету са променама закона који уређују изборе одборника и посланика, финасирање странака и изборних кампања, представљеност странака у медијима. Они су шири оквир страначког система и логично је да се све промене посматрају као целина. Једниствен приступ могао би лакше изградити шири консензус који је претпоставка добрих закона у овој области.

Иако неомиљене и најкритикованије политичке странке су незаобилазне институције представничке демократије. Нешто од те позиције припада им системским положајем, нешто су саме узурпирале потискујући често и носиоце суверености - грађане. Данас се мора имати у виду да странке које врше власт фактички имају улогу државног органа. Управо зато је оправдано захтевати да се стриктније уреди њихово оснивање, регистрација, па и основни механизми рада који би бар у основи обезбеђивали демократске процедуре одлучивања, права чланова, поступак уједињавања спајања са другим странкама, процес престанка рада, стечај и ликвидацију.

ЛИТЕРАТУРА

Антонић Слободан, „Промене страначког расположења грађана Србије 1990-1993“, у зборнику: *Србија између популизма и демократије - Политички процеси у Србији 199-1993* (приредили Слободан Антонић, Милан Јовановић, Дарко Маринковић), Институт за политичке студије, Београд, 1993, стр. 1-105.

Баковић Биљана, „Десет пута мање странака“, *Политика*, 22.10.2010.

Гедошевић Лана, „’Купујем - продајем странку’ : на српској политичкој сцени цвета уносан бизнис од кога профитирају и купац и продавац“, Блиц, 10.03.2019.

Гоати Владимир, „Вишепартијски мозаик Србије“, у зборнику: *Рађање јавног мњења и политичких странака : анализа емпиријских истраживања у Србији 1990-1991*, (приредили Мирослав Печујлић, Владимир Милић, Владимир Гоати, Србобран Бранковић, Миладин Ковачевић), Институт за политичке студије, Центар за јавно мњење и маркетинг Медиум и Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 1992.

Јовановић Милан, *Избори и изборни системи - избори у Србији 1990-1996*, ЈП Службени гласник и Институт за политичке студије, Београд, 1997.

Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке науке, Београд, 2008.

Матић Милан, „Изборни систем и демократија“, у зборнику: *Избори у условима вишестраначког система*, (приредио Миодраг Јовичић), Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд, 1990.

Митровић Живан, *Српске политичке странке*, Политика, Београд, 1939.

Стенографске белешке: четврта седнице првог редовног заседања: 7. и 8. април 2009, Народна скупштине Републике Србије, Београд, 2009.

Sartori Đovani, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Регистар политичких странака, Internet, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvod-iz-registra-politickih-stranaka-28102019.pdf>, 14/11/2019.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама са образложењима и прегледом одредби које се мењају и допуњују, Internet, <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-politickim-strankama-2/>, 10/11/2019.

Извештај о јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама Internet, <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-politickim-strankama-2/>, 10/11/2019.

Council of Europe. Resolution CM/ResCMN(2015)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia (Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2015 at the 1232nd meeting of the Ministers' Deputies), Internet, [https://publicsearch.coe.int/#k=CM%-2FResCMN\(2015\)8#f=%5B%5D#s=51](https://publicsearch.coe.int/#k=CM%-2FResCMN(2015)8#f=%5B%5D#s=51), . 15/11/2019.

Угашена чак 501 партија, Internet, <http://m.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:273926-Ugasena-cak-501-partija>, 12/11/2019.

Дедеић Синиша, *Странке лажу колико људи имају*, Internet, <http://www.pressonline.rs/info/politika/62739/stranke-lazu-i-koliko-ljudi-imaju.html>, 15/11/2019.

Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, Internet, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d, 15/11/2019.

CDL-AD(2009)021 Mišljenje br. 414/2006 Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija usvojen na 77. plenarnom zasijedanju Venecijanske komisije, Venecija, 12-13. decembar 2008., Internet, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-mne), 15/11/2019.

ПРАВНИ ИЗВОРИ И СУДСКА ПРАКСА

Закон о политичким организацијама, *Службени гласник РС*, бр. 37/90, 30/92 - др.закон, 53/93, 67/93 и 48/94.

Закон о политичким странкама, *Службени гласник РС*, бр. 36/09 и 61/15 - одлука УС.

Закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације, и политичке организације које се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ*, бр. 42/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 73/2000.

Одлука Уставног суда од 9.04. 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 61/15.

Milan Jovanović

FREEDOM OF POLITICAL ASSOCIATION AND FORMATION OF POLITICAL PARTIES IN SERBIA: DIFFICULTIES AND DILEMMAS

- Resume -

The paper examines the subject of freedom of political association in Serbia and its legal operationalization during the last three decades, focusing on problems in this field and the proposals for their solution. The research of the given period points to two clearly distinguishable phases. The first phase, which lasted nearly two decades, made it possible to form a party with 100 citizen signatures. This approach facilitated the creation of the multi-party system, but also led to the creation of over 600 parties, many of them essentially inactive. With the intention of putting the records and the work of political parties in order, a new law adopted two important changes: party formation required 10.000 citizen signatures and 1.000 signatures for ethnic minority parties. The consequences of these requirements were difficulties in establishing local and regional parties and a hyperproduction of ethnic minority parties (70% of the 121 registered parties have this status). Many political groups used this mechanism intended for easier representation of national minorities as a way of circumventing the legal electoral threshold and obtaining parliamentary status more easily. The author advocates reducing the number of citizen signatures required to register a political party and redefining the status of ethnic minority parties.²⁴

Keywords: freedom of political association, political parties, ethnic minority parties

* Овај рад је примљен 28. новембра 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 4. децембра 2019. године.