

Vladimir Mikić*

Zakon o političkim strankama pred Ustavnim sudom Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Pravni okvir za ostvarivanje slobode udruživanja u Republici Srbiji
3. *Ratio legis* Zakona o političkim strankama
4. Argumenti kojima se osporava ustavnost važećeg zakonskog okvira
5. Dopuštenost ograničenja slobode udruživanja: dilema koju treba da reši USS
6. Zaključak

1. Uvod

Ustavni sud Srbije (USS) odlučio je krajem prošle godine da pokrene postupak za ocenu usklađenosti određenih odredaba Zakona o političkim strankama (ZPS)¹ sa Ustavom Republike Srbije (URS; Ustav).² USS je, naime, 5. decembra 2013. godine usvojio Rešenje o pokretanju postupka za utvrđivanje neustavnosti odredaba ZPS³ (Rešenje), čime je praktično ustanovio da postoji izvestan stepen mogućnosti za donošenje ocene da neke norme ovog propisa nisu usklađene sa ustavnim aktom.⁴ Postupak je pokrenut radi utvrđivanja neustavnosti odredaba ZPS koje se tiču:

- broja građana koji mogu osnovati političku stranku (čl. 8 ZPS) i političku stranku nacionalne manjine (čl. 9 ZPS);
- obaveze političkih stranaka da podnose prijavu za upis u odnosni registar (čl. 30 ZPS), te posledičnog brisanja iz registra ukoliko prijava ne bude podneta (čl. 36 ZPS), odnosno ukoliko ne bude blagovremeno kompletirana (čl. 45 st. 2-3 ZPS).

* Autor je stručni saradnik Univerziteta u Beogradu i student doktorskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

¹ Zakon o političkim strankama, Sl. gl. RS 36/09.

² Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

³ Rešenje br. IUz-116/2009 od 05. 12. 2013.

⁴ Naime, prema čl. 53 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu Srbije (Sl. gl. RS 109/07, 99/11 i 18/13 - odluka US) (ZUS), „kad Ustavni sud oceni da ima osnova za pokretanje postupka povodom inicijative, postupak pokreće rešenjem“ (podvukao autor).

Sušтина zahteva sadržanih u inicijativama na osnovu kojih je USS doneo Rešenje tiče se osporavanja odredaba ZPS koje navodno za posledicu imaju *ograničavanje slobode udruživanja*, zajamčene odredbama čl. 5 st. 2 i čl. 55 st. 1 URS. Istina, USS je odbacio inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ZPS *u celini* (kao i one koje su za cilj imale utvrđivanje protivustavnosti brojnih drugih zakonskih odredaba).⁵ Ipak, on je pokretanjem postupka povodom određenih normi javno postavio pitanje na koje bi odgovore trebalo, sa svoje strane, da pruži i stručna (ali neminovno i politička) javnost u Srbiji: *Da li je zakonskim rešenjima iza kojih stoje težnje za „ukrupnjavanjem“ i „uozbiljavanjem“ političke scene u Srbiji povređena sloboda udruživanja kao jedno od temeljnih ljudskih (ali i manjinskih) prava?*

USS je Rešenje, u skladu sa čl. 107 st. 1 i čl. 33 st. 2 ZUS, dostavio 9. decembra 2013. godine Narodnoj skupštini (NS) na odgovor, odnosno radi davanja mišljenja. Na osnovu čl. 242 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije⁶, generalni sekretar NS uputio je 9. decembra 2013. godine Vladi Republike Srbije (Vlada) zahtev za dostavu odgovora povodom Rešenja.⁷ Vlada je prosledila ovaj zahtev nadležnom ministarstvu, u svrhu pripreme Predloga odgovora Vlade.⁸ Upravo su u obrazloženju Rešenja navedeni središnji pravni problemi koji postoje u vezi sa osporenim odredbama zakonskog teksta.

Pravo na političko udruživanje (odnosno istoimena *sloboda*) predstavlja jedno od osnovnih prava, koje nije *apsolutno*, što znači da njegova zaštita može naići na opravdana ograničenja, pobrojana u ustavnom aktu. Potrebno je, stoga, analizirati argumente koji se nalaze pred USS. Ovaj rad posvećen je ispitivanju tih argumenata, odnosno analiziranju da li je, iz materijala dostupnog javnosti, osnovano pretpostaviti da je osporenim normama ZPS sloboda udruživanja ograničena preko mere koja je dopuštena ustavnim propisom.

2. Pravni okvir za ostvarivanje slobode udruživanja u Republici Srbiji

Sloboda udruživanja u Republici Srbiji je pravno utemeljena u čl. 5 st. 2 („Osnivanje političkih stranaka je slobodno“) i čl. 55 st. 1 URS („Jemči se sloboda političkog (...) udruživanja (...“).⁹ Reč je, naravno, o odredbama koje su iziskivale zakonsku razradu, koja je i ostvarena usvajanjem ZPS tri godine po stupanju URS na snagu. Sadržina ustavnih odredaba iz razumljivih razloga je apstraktnog karaktera i ne postoji osnov da se osporava njihova usklađenost sa međunarodnim standardima (koji su definisani na opšti način).¹⁰ Isto se, u velikoj meri, može reći i za propise koji su bili na snazi pre usvajanja URS, odnosno koji su u odnosnoj oblasti

⁵ USS-u je podneto ukupno 12 inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti, kojima je zahtevano da bude konstatovana povreda ukupno 17 članova URS. Rešenje (bilj. 3), s. 1.

⁶ Sl. gl. RS 52/10.

⁷ Dopis 03 br. 02-3081/09 od 09. 12. 2013.

⁸ Dopis 05 br. 010-10664/2013 od 10. 12. 2013.

⁹ URS, razume se, proglašava i druge bliske slobode, odnosno prava građana, kojima se ostvaruju uslovi za njihovo učešće u političkom životu. Tako, čl. 52 st. 1 garantuje aktivno i pasivno biračko (izborni) pravo svakog punoletnog poslovno sposobnog državljanina, dok je u čl. 53 proklamovano pravo građana na učešće u upravljanju javnim poslovima. Najzad, sloboda okupljanja zajamčena je odredbama čl. 54, sloboda misli i savesti odredbama čl. 43, a sloboda mišljenja i izražavanja normama čl. 46. Sve navedene odredbe na posredan način kvalifikuju osnivanje političkih stranaka kao predmet osnovnog prava građana, dok je odredbom čl. 5 st. 1 priznata uloga stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana.

¹⁰ „Analizirane odredbe [URS] koje regulišu slobodu udruživanja (...) u skladu su sa evropskim standardima“. J. Trkulja, Deficiti srpske legislative o slobodi udruživanja, *Hereticus*, 3/2009, s. 36.

primenjivani pre usvajanja ZPS. Reč je o Zakonu o političkim organizacijama¹¹ (ZPO) i Zakonu o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koje se osnivaju za teritoriju SFRJ¹² (oba dokumenta usvojena su 1990. godine). Ovim propisima uvedena je pluralizacija političkog sistema u Republici Srbiji i stvoreni neophodni (i minimalni) uslovi za uvođenje višestranačja.¹³ Najzad, referentni međunarodni okvir slobode udruživanja postavljen je odredbama čl. 22 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (MPGPP), čl. 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (EKLJP), čl. 22 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine (UDLJP) i čl. 8 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina SE iz 1998. godine (OKSE). Ipak, važno je reći da međunarodni izvori (iz razumljivih razloga) ne sadrže određene *konkretne* standarde, kada je reč o pravu građana na osnivanje političkih stranaka. Stoga su, kao što će biti utvrđeno u radu, primeri iz zakonodavstava evropskih zemalja korisniji parametri za konkretizaciju temeljnog ustavnog prava na slobodu udruživanja.

Kada je reč o pravu pripadnika nacionalnih manjina na osnivanje političkih stranaka, od posebnog je značaja odredba čl. 14 st. 2 URS, u kojem se ističe da „država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta”. Dakle, mere pozitivne diskriminacije predviđene u čl. 9 ZPS imaju temelj u ustavnom dokumentu¹⁴ i ne mogu se smatrati kršenjem opšteg načela jednakosti građana iz čl. 21 st. 1 URS. Uostalom, OKSE predviđa da države potpisnice preuzimaju na sebe obavezu „da usvoje, gde je potrebno, odgovarajuće mere kako bi u svim oblastima ekonomskog, društvenog, političkog i kulturnog života obezbedile punu i stvarnu jednakost pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većine”, pri čemu se ovakve mere „neće smatrati aktom diskriminacije” (čl. 4 st. 2-3 Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina).¹⁵

Politička stranka je, po odredbi čl. 2 ZPS „organizacija građana slobodno i dobrovoljno udruženih osnovana radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešća na izborima”.¹⁶ Dalje, prema čl. 3 ZPS politička stranka nacionalne manjine je takva politička stranka čije je delovanje, uz navedene odlike iz čl. 2, „posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine”, u skladu sa domaćim propisima i međunarodnim standardima.

Jedna od odredaba čiju je usklađenost sa ustavnim aktom USS prihvatio da ocenjuje predstavlja čl. 30 st. 1 ZPS, kojim je utvrđena obaveza stranaka da po isteku svake osme godine od dana upisa u Registar podnose prijave za obnovu upisa. Zakonodavac je u čl. 30 st. 5 predvideo i izuzetak od ovog pravila, ustanovivši da su od obaveze podnošenja prijave oslobođene stranke koje su (u roku od osam godina od upisa) dobile najmanje jedan mandat na izborima za narodne poslanike u NS i skupštini autonomne pokrajine (na osnovu samostalne stranačke liste ili u

¹¹ Sl. gl. SRS 37/90 i Sl. gl. RS 30/92, 53/93, 67/93, 48/94 i 101/05.

¹² Sl. l. SFRJ 42/90 i Sl. l. SRJ 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 73/00.

¹³ Ipak, zanimljivost predstavlja činjenica da nigde u tekstu ZPO nisu ni pomenute političke stranke kao predmet regulisanja, već je zajamčeno pravo građana na „udruživanje u političke organizacije” (čl. 1).

¹⁴ Čl. 21 st. 4 URS glasi: „Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.”

¹⁵ Sl. gl. SRJ 6/98 - Međunarodni ugovori.

¹⁶ Zakonodavac se opredelio za (nepotrebno) ponavljanje načela slobodnog i dobrovoljnog udruživanja građana u stranke i u čl. 21 st. 1 ZPS.

koaliciji). Posledica propuštanja podnošenja prijave sastoji se u prestanku postojanja stranke i njenom brisanju iz Registra, o čemu se Ministarstvo stara *ex officio* (čl. 36 st. 1-2). USS će ispitati i ustavnost odredaba čl. 45, st. 2-3 ZPS, kojima je predviđeno brisanje iz Registra onih organizacija koje su bile registrovane u skladu sa prethodno važećim propisima, ukoliko u roku od 6 meseci od dana početka primene ZPS svoje opšte akte ne usklade sa njim i ako ne podnesu prijavu za upis.

Uz sve navedeno, neophodno je istaći da odredbe čl. 8 i čl. 9 ZPS predstavljaju središnji deo ovog propisa. ZPS, naime, *stostruko* podiže prag za osnivanje političke stranke time što propisuje da svaku stranku mogu osnovati „najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana” (čl. 8), dok je u slučaju stranke nacionalne manjine taj broj *deset puta veći* u odnosu na prethodno zakonsko rešenje, pa takvu stranku mogu osnovati „najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana” (čl. 9). Naime, skoro dve decenije pre usvajanja ZPS, za osnivanje „političke organizacije” (stranke nacionalne manjine ili bilo koje druge) bilo je dovoljno prikupiti potpise „najmanje 100 punoletnih građana” (čl. 5 st. 1 ZPO). Navedene dve odredbe ZPS predstavljaju predmet posebnog interesovanja USS, budući da je – prema interpretacijama podnosilaca zahteva za ocenu ustavnosti – reč o normama kojima je najneposrednije narušeno ustavno načelo slobode udruživanja građana.

Kojim se razlozima vodio zakonodavac kada je odlučio da donese ZPS (u tekstualnoj verziji koja je konačno usvojena)? Još preciznije, koji su motivi stajali iza izvršne vlasti kao predlagača zakonskog teksta? I, sa druge strane, u čemu se sastoji suština argumentacije koju su pred USS izneli potpisnici inicijative za ocenu ustavnosti tog propisa („inicijatori“ u smislu čl. 29 st. 1 t. 2 ZUS)? Odgovori na ova pitanja od značaja su za utvrđivanje orijentacije USS u pravcu izgrađivanja stava o (ne)ustavnosti najvažnijih odredaba ZPS. Svakako je zanimljivo da su i autori zakonskog teksta i njihovi kritičari za sebe tvrdili da upravo *njihovo* viđenje problema predstavlja verodostojno tumačenje ustavnog načela slobode udruživanja i sprečava njegove zloupotrebe.

3. *Ratio legis* Zakona o političkim strankama

Razloge za reviziju zakonodavstva o političkim strankama moguće je razvrstati na one *pravne* i one *političke* prirode.

Kada je reč o pravnim motivima za usvajanje ZPS, njegove apologete su na prvom mestu isticale da su stari propisi (predmetni zakoni usvojeni 1990. godine) bili u neskladu sa URS (koji je započeo sa primenom tri godine pre usvajanja ZPS). Naime, usklađivanje zakonodavstva sa novom ustavnom situacijom zahtevalo je, pored terminoloških osavremenjivanja, i suštinski drugačije uređenje statusa političkih stranaka, kao i uslova za njihovo osnivanje i trajanje. Najveći broj poslaničkih grupa u NS isticao je kako je staro zakonodavstvo sadržalo prevaziđena rešenja,¹⁷ te da je bilo neophodno izvršiti doslednu materijalizaciju (novog) ustavnog dokumenta. Stari propisi – po viđenju zakonodavca – nisu bili harmonizovani ni sa međunarodnim

¹⁷ Republika Srbija, Narodna skupština, Stenografske beleške, Četvrta sednica prvog redovnog zasedanja, 08. 04. 2009, dostupno na: www.otvoreniiparlament.rs/2009/04/08/ (očitanje 18. 03. 2014).

standardima, pre svega onima koje je propisivao Savet Evrope (SE), ali ni dobrom uporednom praksom.¹⁸

URS, naravno, nije ni izbliza precizno razradio uslove za osnivanje i faktički „opstanak“ stranaka na političkoj sceni. Pošto se – prema Mišljenju koje je 3. marta 2010. godine Zakonodavni odbor NS dostavio USS-u¹⁹ – odredbama URS „ne uređuju uslovi za osnivanje bilo kog udruženja, pa ni političke stranke“, ova pitanja nužno su morala da budu precizno uređena zakonom.²⁰ U prilog ovom stavu ide i činjenica da ni međunarodnim aktima (u smislu obavezujućih preporuka) nije posebno određen potreban broj osnivača stranke. Tako, Evropska komisija za demokratiju putem prava („Venecijanska komisija“) SE razmatrala je problem broja osnivača stranaka u Kodeksu dobre prakse za političke stranke, usvojenim 2009. godine²¹ i u tom je dokumentu samo istakla primere minimalnog broja osnivača u određenim državama, bez utvrđivanja preporuke koji bi broj osnivača trebalo da bude približno dovoljan za reprezentativnost stranke na nacionalnom nivou (makar u obliku utvrđivanja proporcije prema ukupnom broju stanovništva pojedine zemlje). Iz ove činjenice je Zakonodavni odbor izveo zaključak da NS može da utvrdi potreban broj osnivača u okviru zakona „na način koji neće dovesti u sumnju značenje i suštinu političkog pluralizma i slobode udruživanja i stvoriti iskrivljenu sliku višestranačja“. ²² I inače, u svojoj službenoj korespondenciji sa USS, NS i Vlada istakle su da su (formalna i faktička) ograničenja za slobodu udruživanja obuhvaćena odredbama ZPS – u potpunosti legitimna i prihvatljiva sa tačke gledišta domaće i uporedne ustavnosti i međunarodnog prava.²³

Politički motiv za usvajanje ZPS očigledno je predstavljao podizanje praga za delotvorni (ili bilo kakav) aktivizam u političkom sistemu Srbije. Predlagači zakonskog dokumenta iz 2009. godine isticali su kako je broj zvanično registrovanih stranaka u zemlji nedopustivo velik. I inače, o tendenciji porasta broja stranaka svedoči podatak da je (u tadašnjoj SR Jugoslaviji) 1996. godine bilo registrovano više od 200 političkih stranaka, a da ih je deceniju kasnije u Republici Srbiji već bilo preko 350,²⁴ da bi ih u vreme usvajanja ZPS, prema rečima resornog ministra, bilo blizu 600.²⁵ Zakonodavni odbor je podvukao i da je broj osnivača političke stranke iz ZPS istovetan broju birača koji svojim potpisima daju podršku izbornoj listi kandidovanoj na izborima za NS,²⁶ odnosno kandidatu na predsedničkim izborima.²⁷ Na ovaj način, po viđenju zakonodavca,

¹⁸ Rešenje (bilj. 3), s. 4.

¹⁹ Rešenje (bilj. 3), s. 4. Izradi ovog Mišljenja prethodilo je prosleđivanje podnetih inicijativa za ocenu ustavnosti ZPS od strane USS Narodnoj skupštini 14. 10. 2009. Zakonodavni odbor utvrdio je da su osporene odredbe ZPS saglasne sa URS i sugerisao Narodnoj skupštini da predloži USS-u da rešenjem odbaci inicijative. Rešenje, 7-8.

²⁰ *Ibid*, s. 4.

²¹ Studija br. 414/2006 CDL-AD (2009) 021 od 03. 06. 2009.

²² Rešenje (bilj. 3), s. 4.

²³ Vlada je dostavila Narodnoj skupštini Mišljenje (Dopis 05 br. 010-662/2010, od 29. 01. 2010) u kojem je navedeno kako su u ZPS „ugrađeni“ sloboda udruživanja i samostalnost stranaka u ostvarivanju svojih ciljeva. Istovremeno, ograničenja slobode udruživanja određena su – prema stanovištu Vlade – u punom skladu sa URS, EKLJP i MPGPP.

²⁴ Trkulja (bilj. 10), s. 33.

²⁵ www.otvoreniparlament.rs/2009/04/08/page/2/ (očitanje 18. 03. 2014).

²⁶ „Izborna lista je utvrđena kad je svojim potpisima podrži najmanje 10.000 birača“: čl. 43 st. 1 Zakona o izboru narodnih poslanika, Sl. gl. RS 35/00, 57/03 - odluka USRS, 72/03 - dr. zakon, 75/03 - ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 - dr. zakon, 85/05 - dr. zakon, 28/11 - odluka US i 36/11 i 104/09 - dr. zakon (ZINP).

²⁷ „Predlog kandidata može biti podnesen samo ako ga svojim potpisima koji su overeni kod suda podrži najmanje 10.000 birača“, čl. 10 st. 1 Zakona o izboru predsednika Republike, Sl. gl. RS 111/07 i 104/09 - dr. zakon.

odredbom čl. 8 ZPS samo je dosledno sprovedeno načelo o minimalnom broju lica čija zvanična podrška određenom političkom akteru (stranci) može da predstavlja pravno relevantnu okolnost.²⁸ Po istom izvoru, propisivanjem bitno manjeg broja osnivača stranke nacionalne manjine nije prekršeno načelo jednakosti građana, pošto se ova odredba može smatrati posebnom merom predviđenom odredbom čl. 21 st. 4 URS.²⁹ Ovo poslednje tumačenje je u skladu sa Rezolucijom br. 1546 iz 2007. godine, kojom je Parlamentarna skupština SE zatražila od država članica da „ohrabruju učešće i kandidovanje članova grupa koje nisu u dovoljnoj meri predstavljene (na primer (...) manjina (...))“, odnosno da „ohrabruju i podstiču učešće manjina na svim nivoima političkog procesa (...)“ (t. 13 st. 1 alineja 2 i 8).³⁰

Veoma je zanimljivo da je, shodno predlogu zakona koji je izradila izvršna grana vlasti, broj potpisa potreban za osnivanje stranke iznosio 5.000 (odnosno 500 za stranke nacionalne manjine), ali da je usvajanjem poslaničkih amandmana taj broj u konačno usvojenom tekstu udvostručen. Predstavnici pojedinih poslaničkih grupa izneli su i stavove kojima je traženo da broj potpisa iznosi i 15.000 (nivo „prirodnog praga“), 17.000, pa čak i 20.000.³¹ Prema viđenju velike većine narodnih poslanika, ZPS je trebalo da posluži tome da stranke ispune zahtev za minimumom odgovornosti i ozbiljnosti, a ne da osnovna ljudska i manjinska prava budu izložena bilo kakvom nelegitimnom ograničenju. Novi zakon imao je, po istom gledištu, jednu važnu funkciju za koju se može reći da je čisto politička. Naime, broj stranaka trebalo je u velikoj meri umanjiti, kako bi bila napuštena prethodno ustanovljena praksa društvene atomizacije, iza koje je stajalo (neprihvatljivo) rešenje prema kojem je bilo dopušteno da 100 građana formira stranku. Partijski hiperpluralizam zbunjivao je građane i do ivice ukidanja dovodio političku vezu između stanovništva i stranaka.³²

Upotrebljiv instrument za efektivno smanjenje broja stranaka sadržan je u odredbama čl. 30 i čl. 45 ZPS. Kao što je navedeno, reč je o obavezi upisa stranaka u Registar, za čije neispunjenje sankciju predstavlja njihov nestanak iz kruga zakonitih političkih subjekata. Povodom pitanja obnove upisa Zakonodavni odbor je izneo stav da je broj stranaka koje su aktivno učestvovala u izbornim ciklusima znatno prevazilazio broj formalno registrovanih političkih organizacija. Iz ovoga proizlazi da je usvajanjem novog ZPS stvorena mogućnost da stranke dostignu viši stepen legitimnosti u odnosu na prethodni period, u kojem je broj stranaka bio nesrazmerno uvećan u odnosu na realne potrebe društva. Na ovaj način, po iznetim gledištima, sloboda udruživanja se čak i učvršćuje, odnosno izdiže se iznad nivoa puke ustavne proklamacije.³³

²⁸ Rešenje (bilj. 3), s. 4.

²⁹ *Ibid.*, s. 5.

³⁰ Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope br. 1546 od 17. 04. 2007, dostupno na: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=11496&Language=en> (očitanje 20. 03. 2014).

³¹ www.otvoreniparlament.rs/2009/04/08/ (očitanje 18. 03. 2014).

³² Rečima nadležnog ministra M. Markovića, izborni proces u Srbiji na ovaj način u potpunosti je devalviran i od njega je napravljen „cirkus“. Sa druge strane, jedan poslanik istakao je da su u prethodno važećim propisima, kada je reč o pravilima za osnivanje stranaka, bila sadržana „kvaziliberalna rešenja“: *Ibid.* Sa svoje strane, SE je utvrdio da političke stranke „predstavljaju trajnu odliku savremenih demokratija, ključni element izbornog takmičenja i odlučujući mehanizam uzajamnog povezivanja između pojedinca i države“, pa u odsustvu kvalitetnog uređenja ovog pitanja leži opasnost od urušavanja legitimnosti i kredibiliteta političkog sistema, kako je navedeno u t. 4, 5 i 13 Rezolucije br. 1546.

³³ Rešenje (bilj. 3), s. 6.

4. Argumenti kojima je osporavana ustavnost važećeg zakonskog okvira

Kao što je navedeno, USS je Rešenjem odbacio određeni broj inicijativa koje su se odnosile na pojedine odredbe ZPS, kao i onu kojom je osporavana ustavnost ZPS u celini. Međutim, iz same činjenice da je USS procenio da postoji osnov za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti nekih (važnih!) odredaba tog zakona može se ustanoviti da je deo argumenata onih aktera koji su se USS-u obratili zaslužio da bude posebno analiziran. Građa u kojoj se mogu pronaći razlozi koji su upućivali na zaključak da su neke norme ZPS u neskladu sa URS sadržana je u delu Rešenja u kojem su navedena pravna gledišta podnosilaca inicijativa (s. 2-3), ali i u komentarima nekih narodnih poslanika iznetih tokom razmatranja Predloga zakona u Narodnoj skupštini. Tako prikupljen katalog potencijalnih povreda URS prilično je obiman.

Središnji argument protivnika ZPS sastoji se u tome da se NS, pri usvajanju osporenih odredaba, vodila željom da stvori (ustavno)pravnu situaciju koja bi omogućila monopolizaciju (oligopolizaciju) ovlašćenja na političko predstavljanje u korist ograničenog kruga političkih aktera (u skupštinskoj raspravi pominjan je i izraz „kartel političkih stranaka“ kao nužan budući rezultat primene ZPS).³⁴ Drugim rečima, pojedine („veće“) političke stranke nastojale su da iz kruga zakonitih političkih predstavnika isključe neke druge („manje“) stranke, ne vodeći pri tom računa ni o doslednom poštovanju principa ustavnosti, ni o stvarnim dugoročnim interesima građana, u smislu ostvarivanja njihovog prava na političko predstavljanje. Po proceni inicijatora, ovakvim zakonskim rešenjem „sužava se pojam politike koji psihički uniformiše i fizički integriše građanina kao slobodnu jedinku“ i „dovode se u neravnopravan položaj male političke stranke“.³⁵ Umesto da omogući širu participaciju građana u političkim pitanjima i doprinese ostvarivanju višeg stepena legitimnosti stranaka, ZPS preti da dovede upravo do suprotnog efekta – svojevrsne hermetizacije političkog sistema i ograničavanja mogućnosti za pojavljivanje novih ideja i činilaca na „tržištu“ političkog predstavljanja u Srbiji.³⁶ Po ovom stanovištu, zakonodavac je imao nameru koja je nesumnjivo i prilično direktno suprotstavljena temeljima stvarnog političkog pluralizma, što na posredan način za rezultat može imati izneverivanje osnovnih principa demokratije.

Kako je, po takvim procenama, ZPS ograničio pravo na slobodu udruživanja? Inicijatori postupka pred USS i određeni narodni poslanici smatraju, prvenstveno, da je broj potpisa koji je zahtevan za osnivanje političkih stranaka – prevelik. Naime, prema viđenju USS, zakonodavac je ignorisao sadržinu uporednih obrazaca prema kojima se pri određivanju broja osnivača političkih stranaka „polazi od međunarodnog standarda koji se zasnivaju na relativnoj srazmeri između broja državljana-stanovnika određene države i broja punoletnih i poslovno sposobnih državljana“.³⁷ Kao što je već rečeno, zakonsko rešenje usvojeno je kao rezultat želje predlagača ZPS (pa i većine parlamentaraca) da broj stranaka bude efektivno ograničen, kako bi bile izbegnute zloupotrebe i navodna konfuzija u prostoru političkog organizovanja u Srbiji. Ipak, takvo stanovište pretrpelo je brojne kritike. Na tvrdnje da je ovo predstavljao središnji razlog za usvajanje novog zakonskog propisa neki među narodnim poslanicima odgovarali su kako u

³⁴ www.otvoreniparlament.rs/2009/04/08/page/7/ (očitanje 18. 03. 2014).

³⁵ Rešenje (bilj. 3), s. 2.

³⁶ www.otvoreniparlament.rs/2009/04/08/page/5/ (očitanje 18. 03. 2014).

³⁷ Rešenje (bilj. 3), s. 3. Treba obratiti pažnju da je na ovom mestu USS ponešto neoprezno preneo gledište inicijatora o autoritativnoj prirodi „međunarodnog standarda“, koji - kao što se može videti u ovom radu - sam po sebi ipak nije dovoljno precizan da bi bio navođen kao osnov za ubedljivu kritiku rešenja sadržanih u ZPS.

stvarnom političkom životu činjenica da je u prethodnom periodu bio registrovan znatan broj stranaka nije na vidljiv način ometala političku stabilnost i reprezentativnost političkih institucija, te da, shodno tome, ni do kakve naročite zabune kod građana nije ni dolazilo.³⁸ Uz to, isticano je i kako se usvajanjem ZPS zalazi u materiju koja ne treba da bude tako restriktivno uređena, jer – kako je isticano – „o tome da li stranka postoji odlučuju birači, a ne administracija“.³⁹ Nezanemarljiv faktor u postupku osnivanja (registracije) političkih stranaka predstavlja i činjenica da čl. 24 st. 4 ZPS uvodi zahtev da potpisi osnivača stranke budu *overeni*, što osnivače izlaže troškovima koje *de facto* mogu da snesu samo politički subjekti koji raspolažu znatnijim novčanim sredstvima.⁴⁰ Tako su inicijatori obavestili USS i o svojoj strepnji da odredbe čl. 8, čl. 9 i čl. 24 st. 4 ZPS krše zabranu diskriminacije po osnovu imovnog stanja, sadržanu u čl. 21 st. 3 URS.⁴¹

Jedan od važnih argumenata u tekućoj raspravi tiče se i značajnog ograničavanja prava na političko organizovanje grupa koje su zainteresovane za rešavanje (isključivo ili delimično) lokalnih problema. Lokalno udruživanje, oličeno u stvaranju stranaka na užem teritorijalnom području u svrhu regulisanja pojedinih (mesnih ili regionalnih) pitanja, predstavlja na teorijskom planu primarni osnov bilo kakvog političkog udruživanja. Problem organizovanja političkih stranaka čije bi polje delovanja bilo ograničeno u teritorijalnom (i, shodno tome, programskom) smislu sastoji se u tome što bi prikupljanje 10.000 overenih potpisa za njihovo osnivanje moglo u praksi da predstavlja veliki problem. Na to su USS-u skrenuli pažnju pojedini podnosioci inicijativa iz redova „lokalnih“ (ili „regionalnih“) političkih stranaka. Neumoljivo logično zvuči stanovište prema kojem je u opštinama u kojima ima manje od 10.000 registrovanih birača nemoguće osnivanje lokalne političke stranke.⁴² Slično tome, postavljeno je pitanje ograničenja prava na političko predstavljanje, odnosno slobode udruživanja pripadnika nacionalnih manjina koje ne broje više od 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih građana, pa i onih manjina koje imaju tek nekoliko puta više pripadnika od navedenog broja.⁴³ Čini se da se na ovaj način uistinu stvaraju uslovi za diskriminaciju pojedinih nacionalnih manjina, time što se zakonom sankcioniše razlika između samih manjina prema kriterijumu populacione brojnosti.

Uz sve navedeno, pred USS je postavljeno i pitanje ustavnosti čl. 30, 36 i 45 ZPS (posvećenim obavezama upisa u Registar i brisanju iz Registra). Ovim odredbama, po proceni inicijatora, „zadire se u stečena prava“ i uvodi „princip retroaktivnog delovanja zakona“.⁴⁴ Važno pitanje o kojem će USS morati da se izjasni sastoji se u istraživanju da li je uistinu navedenim odredbama prekršeno

³⁸ www.otvoreniiparlament.rs/2009/04/08/page/2/ (očitanje 18. 03. 2014).

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Treba istaći da je Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), u svojim „Uputstvima za uređenje političkih stranaka“, preporučila da, pri osnivanju stranaka, „troškovi prijave ne treba da budu u takvom iznosu da sprečavaju registrovanje zakonitih stranaka“, te da oni ne smeju da budu „preterani“; u suprotnom se može smatrati da su takvi troškovi „diskriminatorni, pošto se njima ograničava pravo na udruživanje (...) građana koji nemaju odgovarajuće resurse, koje je garantovano instrumentima o ljudskim pravima“. OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation*, Warsaw/Strasbourg 2011, s. 42-43.

⁴¹ Rešenje (bilj. 3), s. 2.

⁴² http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=12&dd=22&nav_id=792106 (očitanje 10. 03. 2014).

⁴³ U Republici Srbiji brojne nacionalne manjine broje između 10.000 i 300.000 pripadnika, a neke nemaju više od 2.000 pripadnika. Rešenje (bilj. 3), s. 3. Zanimljivo je i da se kao „radni materijal“ u NS pojavio (pre iznošenja zvaničnog predloga zakona) i predlog kojim je zahtevano da se za osnivanje stranke nacionalne manjine priloži 3.000 (!) overenih potpisa, www.otvoreniiparlament.rs/2009/04/08/page/12/ (očitanje 18. 03. 2014).

⁴⁴ Rešenje (bilj. 3), s. 2.

načelo zabrane povratnog dejstva zakona (i drugih opštih akata), sadržano u čl. 197 st. 1-2 URS.⁴⁵ Uz to, pod „stečenim pravima“ svakako se misli na odredbu čl. 18 st. 3 URS, koja navodi da se odredbe ustavnog dokumenta posvećene zaštiti ljudskih i manjinskih prava tumače „u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje“, kao i na odredbu čl. 20 st. 2 URS, prema kojoj se „dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava“ ne može smanjivati. Jasno je da se ovde kao suštinski problem pojavljuje činjenica da je pre stupanja URS na snagu za osnivanje (bilo koje) političke stranke bilo dovoljno prikupiti samo 100 potpisa, a da je od 2009. godine za formiranje manjinske stranke neophodno prikupiti znatno više potpisa.

Iz navedenih argumenata može se utvrditi da protivnici (važećeg teksta) ZPS smatraju da ustavno načelo slobode udruživanja treba da bude tumačeno na osnovu proširenih parametara, tako da uključuje efektivna sredstva za ostvarivanje prava na osnivanje političkih stranaka. To se čini kao razuman zahtev i USS će imati obavezu da utvrdi da li sloboda udruživanja, onako kako je zajamčena ustavom i međunarodnim dokumentima, obuhvata pravo na osnivanje političkih stranaka od strane (bitno) manjeg broja osnivača od onog navedenog u odredbama čl. 8 i 9 ZPS. Na ustavnosudskoj instanci počiva i obaveza utvrđivanja da li je brisanje nekih stranaka iz Registra (koje je obavljano u periodu od stupanja ZPS na snagu) bilo u skladu sa URS, odnosno da li obaveza stranaka da zatraže upis u Registar predstavlja zahtev koji nije saglasan sa URS-om (pa, šire, ni sa odnosnim standardima prisutnim u uporednom i međunarodnom pravu).

5. Dopuštenost ograničenja slobode udruživanja: dilema koju treba da reši USS

Pred USS se nalaze značajni problemi koje valja rešiti u skladu sa procedurom predviđenom za odlučivanje te institucije po zahtevima za ocenu ustavnosti osporenih odredaba ZPS⁴⁶ i da utvrdi pravu ravnotežu između dva tumačenja iz kojih su se izrodili argumenti pobrojani u ovom radu.

USS je u obrazloženju Rešenja izneo opis iznetih gledišta inicijatora i, sa druge strane, Vlade, nadležnog Ministarstva, kao i same NS. Iz tog (razumljivo, najobimnijeg) dela Rešenja uočljivo je da se i primedbe na račun ustavnosti pojedinih odredaba ZPS i odgovori na njih koncentrišu oko problema uslova za osnivanje stranaka i njihovu registraciju. Ipak, ključno pitanje na koje USS treba da pruži odgovor jeste pitanje dopuštenosti ograničenja slobode udruživanja kao

⁴⁵ Navedenim normama utvrđeno je kako „zakon i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo“ (čl. 197 st. 1), te da, „izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona“ (čl. 197 st. 2).

⁴⁶ Po okončanju prethodnog postupka, USS će, u skladu sa čl. 37 st. 1 ZUS, sasvim sigurno održati javnu raspravu, budući da je teško zamislivo da taj sud oceni da, „na osnovu pribavljenih dokaza, može odlučiti i bez održavanja javne rasprave“ (što je, prema odredbi čl. 37 st. 2 ZUS, jedan od razloga za odstupanje od načela održavanja javne rasprave), a posebno stoga što se čini da je očigledno ispunjen uslov iz čl. 37 st. 3 istog propisa, koji naglašava da USS može održati javnu raspravu „naročito kad se radi o složenom ustavno-pravnom pitanju“, te „kad se postavi pitanje ustavnosti ili zakonitosti o kome ne postoji stav Ustavnog suda“. Ukoliko nakon sprovedenog postupka USS utvrdi da zahtev za uvrđivanje neustavnosti nije osnovan, doneće odluku o njegovom odbijanju (čl. 53 st. 4 ZUS), a ako zauzme stav da određene (ili sve) osporene odredbe ZUS nisu u skladu sa URS, USS će usvojiti odluku (čl. 45 t. 1 ZUS). Pošto ta odluka bude objavljena u „Službenom glasniku Republike Srbije“, navedene odredbe ZPS, u skladu sa čl. 58 st. 1 ZUS, prestaju da važe istog dana. ZUS u čl. 58 st. 4 predviđa i izuzetak od ovog pravila: USS-u je tom odredbom pružena mogućnost da posebnim rešenjem odloži službeno objavljivanje svoje odluke, ali najduže za šest meseci od dana njenog usvajanja.

osnovnog prava građana. To pitanje u suštini se svodi na problem *proporcionalnosti* koji mora da bude sadržan u delikatnim merama koje se tiču ostvarivanja i zaštite osnovnih prava, poput onih koje su usvojene u rešenjima ZPS. Da li je načelo proporcionalnosti u dovoljnoj meri zaštićeno?

Na konceptualnom planu, ograničenje slobode udruživanja dopušteno je u međunarodnim aktima. Tako, čl. 22 st. 2 MPGPP, ali i čl. 11 EKLJP predviđaju da se pravu slobodnog udruživanja sa drugim licima nikakva ograničenja ne mogu postaviti, izuzev onih koja su propisana zakonom i koja su potrebna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne sigurnosti, kao i javnog (državnog) poretka, morala ili zdravlja, radi sprečavanja vršenja krivičnih dela ili zaštite prava i sloboda drugih lica. Ove odredbe, međutim, imaju za svrhu da ograniče mogućnost delovanja organizacija sa protivustavnim (antidemokratskim) ciljevima, kao i da dopuste državama članicama da određene kategorije populacije (prvenstveno sudije, zaposlene u javnoj upravi, pripadnike oružanih snaga i policije) isključe iz mogućeg članstva u strankama. Kao što smo videli, međunarodno pravo (uključujući pravo SE) i ne uređuje pitanje ograničenja slobode udruživanja koje bi se sastojalo u ograničavanju kruga potencijalnih učesnika u političkom životu određene zemlje. U tom smislu, navedeni argumenti u korist ustavnosti sadržine ZPS nisu ubedljivi.

Sam USS konstatovao je da ima obavezu da ispita „da li se zakonskim ograničenjem da političku stranku može osnovati 10.000“ birača „u određenom smislu onemogućava ostvarivanje [ustavnih sloboda iz čl. 55 i čl. 5 st. 2 URS]“.⁴⁷ USS je vrlo precizno uočio da postoji osnov za ispitivanje primerenosti odredaba čl. 8 i 9 ZPS, prihvatajući pri tom kao činjenicu da „Ustav ostavlja pravnu mogućnost zakonodavcu da uredi pitanje broja osnivača političke stranke“. Za USS, međutim, „sporno je sa ustavnopravnog stanovišta da li utvrđeni broj osnivača (...) utiče/zadire u suštinu zajamčenih prava iz čl. 5. i 55. Ustava, i to u smislu čl. 18. i 20. Ustava“.⁴⁸ USS je postavio i pitanje „kojim legitimnim ciljem se rukovodio zakonodavac“ kada se opredelio za minimum od 10.000 osnivača političke stranke, te „da li je legitimna svaka zakonska mera kojom se ograničava korišćenje Ustavom zajamčenih prava radi smanjivanja broja registrovanih političkih stranaka u političkom životu Republike Srbije“.⁴⁹

Treba reći i da je broj registrovanih političkih stranaka uistinu drastično umanjen od početka primene ZPS. Do sredine januara 2014. godine, prema službenim podacima do kojih je došao USS, u Registar je upisano 97 političkih stranaka (od kojih su 56 stranke nacionalnih manjina),⁵⁰ što predstavlja oko šest puta manji broj u odnosu na vreme usvajanja (restriktivnih) odredaba ZPS. Važno je istaći i da stabilni politički sistemi u savremenim liberalnim demokratskim državama nisu formirani ciljanim normativnim merama (ni ustavnim, a posebno ne zakonskim), već sistemskim pristupom koji je podrazumevao kontinuirano poštovanje načela vladavine prava, konstitucionalizma i institucionalne nezavisnosti svih grana vlasti. Ova činjenica dodatno problematizuje namere autora ZPS, a time i zaoštrava problem ustavnosti njegovih odredaba. Takvom zaključku u prilog ide i rezultat analize još jednog važnog motiva koji je stajao iza usvajanja ZPS, a to je naglašeno samopouzdanje parlamentarnih stranaka u sopstvene organizacione (i, sasvim sigurno, finansijske) kapacitete koji bi im pomogli da ispune uslove iz

⁴⁷ Rešenje (bilj. 3), s. 12.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, s. 18.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 5.

čl. 8, 9, 30, 36 i 45 ZPS. Narodni poslanici (čak i oni iz redova nekih manjinskih stranaka) gotovo bez izuzetka su isticali kako je broj potpisa zahtevan ZPS-om potpuno primeren (ako ne i nedovoljan!), jer za stranke koje nisu u stanju da oko sebe okupe 10.000 birača i ne treba da ima mesta na političkoj sceni.⁵¹ Reč je o tipičnom političkom motivu, koji je, po svemu sudeći, iz analize u potpunosti isključio obzire poštovanja čl. 18 st. 3 i čl. 197 st. 1-2 URS.

Nalik ranije izloženom, USS je postavio kao sporno pitanje i obavezu obnove upisa stranaka u Registar. On je ovako identifikovao problem: „Da li se, s obzirom na to da se prema odredbi člana 5. stav 1. Ustava jemči uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana, ovakvim ustavnim rešenjem Ustavom ostavljena mogućnost da se zakonom predviđena obnova upisa u Registar (...) uslovljava uspehom te političke stranke na izborima (...), te da li se učešće u demokratskom oblikovanju političke volje građana može saglasno Ustavu u kvantitativnom smislu meriti kao uspešno ili neuspešno jedino/samo kroz broj osvojenih mandata u NS, odnosno pokrajinskoj skupštini (...) ili se to učešće u ustavnim smislu može posmatrati samo kao način ostvarivanja Ustavom zajamčenih prava i sloboda članova političkih stranaka, bez obzira na njihovu delotvornost u političkom životu i na izborima“.⁵² Ovo je veoma važan deo obrazloženja Rešenja, pošto je u njemu sadržan veoma elokventan, a istovremeno i pravnički jezgrovit osnov kritike ZPS. Ukoliko, naime, sloboda udruživanja građana treba da se temelji na kvantitativnim osnovama, postavlja se pitanje da li je zakonodavac na pravi način utvrdio značaj i važnost zaštite svakog pojedinačnog ljudskog i manjinskog prava. Osnovnim pravima za čiju se primenu kao nužan uslov postavlja ispunjenost kriterijuma određenog stepena podrške među biračima pretila opasnost da praktično izgube svoju fundamentalnu i nespornu vrednost u ustavnim poretku. Uz to, ako je Zakonom o udruženjima,⁵³ u čl. 10 st. 1 predviđeno da udruženje mogu osnovati „najmanje tri osnivača“, da li se osporenim odredbama ZPS pravo na udruživanje u svrhu osnivanja političke stranke izdvaja kao nekakva posebna kategorija slobode udruživanja, za čiju realizaciju je potrebno ispunjenje znatno rigoroznijih zakonskih uslova? Da li je takvo podvajanje uopšte moguće obzirom na jedinstvenu ustavnu odredbu koja govori o pravu na udruživanje iz čl. 55 URS?⁵⁴ Odgovor na prvo pitanje može biti samo pozitivan, a na drugo, po pravilu, negativan. Ovo znači da je zakonodavac, koncentrisan na usvajanje ZPS, očigledno zanemario važno pitanje sistemske usklađenosti propisa kojima se konkretizuje ustavno načelo slobode udruživanja. Najzad, postoji osnov za tvrdnju da je zabrana povratnog dejstva zakona prekršena uvođenjem zakonske obaveze ponovnog upisa u Registar, osobito ukoliko se uzme u obzir ustavna odredba iz čl. 20 st. 2 o očuvanju dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava, ali i izvesni elementi zaštite ovog načela sadržani u dokumentima međunarodnih organizacija, poput OEBS-a⁵⁵

Problem srazmernosti cilja stabilizacije političkog sistema u Srbiji i mera koje su usvojene u ZPS oslanja se i na analizu odredaba čl. 81 st. 1-2 ZINP, kojima je ustanovljen (zapravo, održan već od ranije postojeći) minimalni broj glasova za učešće političkih stranaka (izbornih lista) u NS

⁵¹ www.otvoreniparlament.rs/2009/04/08/ (očitanje 18. 03. 2014).

⁵² Rešenje (bilj. 3), s. 13.

⁵³ Sl. gl. RS 51/09 i 99/01 - dr. zakoni.

⁵⁴ I USS je ovo pitanje postavio kao sporno u ustavnopravnom smislu. Rešenje (bilj. 3), s. 13.

⁵⁵ Autori navedenog OEBS-ovog dokumenta iz 2010. naglasili su da „tamo gde su promenjeni postojeći zahtevi za prijavu, takve promene ne treba za rezultat da imaju opozivanje statusa registrovane političke stranke. Stranke koje su registrovane u skladu sa prethodnim propisima o prijavljivanju trebalo bi da zadrže status političkih stranaka i da dobiju razumnu mogućnost da dopune svoju dokumentaciju za prijavu“. OSCE/ODIHR (bilj. 40), s. 41.

(tzv. cenzus od 5%).⁵⁶ Identičan uslov za sticanje statusa parlamentarne stranke postavljen je i za pokrajinske⁵⁷ i lokalne izbore.⁵⁸ Čini se da je navedenim odredbama u sasvim dovoljnoj meri zadovoljen javni interes za relativno uređenom i jasnom političkom scenom, pošto političke stranke koje pretenduju da budu uistinu reprezentativne moraju zadobiti poverenje barem 5% birača koji glasaju u izbornoj jedinici (Republici, Autonomnoj pokrajini, ili opštini). USS je konstatovao da on sam „ima u vidu da postoje legitimne zakonske mere koje se (...) mogu preduzeti da bi se uticalo na broj aktivnih i reprezentativnih političkih stranaka u političkom životu“, ali je kao primere takvih mera naveo „ustanovljavanje većinskog izbornog sistema“ i „podizanje izbornog cenzusa“,⁵⁹ što znači da u očima USS ovakva rešenja *prima facie* ne bi bila ustavnopravno sporna. Uz to, u Prapatnom izveštaju uz Kodeks dobre prakse za političke stranke iz 2009. godine naglašeno je kako „praksa zakonskog zahteva za prijavu kao neophodnog koraka za priznavanje udruženja kao političke stranke – prihvatljiva i ne predstavlja sama po sebi kršenje slobode udruživanja“. Ipak, navodi se dalje u ovom dokumentu, „dalekosežni zahtevi mogu da neopravdano podignu prag za prijavu na nerazuman nivo, što može biti nesaglasno sa EKLJP“. SE je, stoga, upozorio da propisi koji se odnose na registraciju stranaka „moraju biti takvi da su neophodni u demokratskom društvu i srazmerni cilju koji treba da bude postignut tim merama“. ⁶⁰ Dakle, kriterijum proporcionalnosti javlja se kao odlučujući u pogledu ocene da li je određena zakonska mera opravdana sa stanovišta zaštite osnovnih prava i sloboda.

Upravo iz ovog razloga neophodno je podvući da se odredbe ZPS o broju osnivača političkih stranaka ubrajaju među najrestriktivnije u (evropskom) uporednom pravu. Naime, generalno posmatrano, države članice SE predvidele su u svojim nacionalnim zakonodavnim okvirima bitno fleksibilnije uslove za osnivanje političkih stranaka (kada je reč o broju građana koji svojim potpisima daju podršku za njihovo formiranje). Tako se u Estoniji,⁶¹ Makedoniji,⁶² Poljskoj,⁶³ Azerbejdžanu i Litvaniji,⁶⁴ za osnivanje političke stranke zahteva minimalni broj od 1.000 članova. Istovremeno, u Austriji, Moldaviji, Norveškoj i Španiji,⁶⁵ Finskoj⁶⁶ taj broj iznosi 5.000, u Portugalu 7.500,⁶⁷ a u Ukrajini⁶⁸, Slovačkoj⁶⁹ i Rumuniji⁷⁰ – 10.000, dok u Ruskoj

⁵⁶ U čl. 81 st. 1 ZINP navedeno je da „u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici“, dok u st. 2 istog člana stoji da „političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali“.

⁵⁷ Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine, Sl. l. AP Vojvodine 3/2012 - prečišćen tekst (v. čl. 75 st. 3-4).

⁵⁸ Zakon o lokalnim izborima, Sl. gl. RS 129/07, 34/2010 - odluka US i 54/11 (v. čl. 40 st. 4-5).

⁵⁹ Rešenje (bilj. 3), s. 13.

⁶⁰ Studija (bilj. 21), t. 70.

⁶¹ Čl. 6 st. 2 Zakona o političkim strankama iz 1994, dostupno na:

<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/partylaw/Articles/indexcard/694> (očitanje 16. 04. 2014).

⁶² Čl. 11 st. 2 Zakona o političkim partijama Sl. v. RM 76/04, 5/07, 8/07, 5/08 i 23/13, odl. US 57/07 i 60/07.

⁶³ Čl. 11 st. 3 t. 2 Zakona o političkim strankama iz 1997, dostupno na:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm> (očitanje 16. 04. 2014).

⁶⁴ Studija (bilj. 21), t. 67-68.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Čl. 2 st. 1 t. 2 Zakona o političkim strankama iz 1969, dostupno na:

www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1969/en19690010.pdf (očitanje 16. 04. 2014).

⁶⁷ Čl. 15 st. 1 Zakona o političkim strankama iz 2003, dostupno na:

http://www.en.parlamento.pt/Legislation/LawgoverningPoliticalParties_EN.pdf (očitanje 16. 04. 2014).

⁶⁸ Čl. 10 st. 1 Zakona o političkim strankama iz 2001, dostupno na:

<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7110> (očitanje 16. 04. 2014).

Federaciji taj broj iznosi 50.000.⁷¹ Među najliberalnija zakonska rešenja ubrajaju se ona koja su na snazi u Bugarskoj (50 birača)⁷² Hrvatskoj (100 „punoljetnih, poslovno sposobnih državljana“),⁷³ Crnoj Gori,⁷⁴ Jermeniji,⁷⁵ Sloveniji⁷⁶ i Letoniji⁷⁷ (200 potpisa), te Irskoj⁷⁸ i Gruziji⁷⁹ (300 birača) i Belorusiji (500).⁸⁰ Obaveza registrovanja nije uopšte predviđena za stranke u Grčkoj, Danskoj, Nemačkoj, Holandiji, Švajcarskoj (mada su stranke u nekim od ovih zemalja dužne da ispune izvesne formalne uslove da bi ostvarile pravo učešća na izborima)⁸¹ i Italiji.⁸² Prijava stranaka ne predstavlja ništa više od formalnosti u Austriji,⁸³ Velikoj Britaniji,⁸⁴ Mađarskoj,⁸⁵ Francuskoj⁸⁶, Švedskoj⁸⁷ i na Kipru.⁸⁸ Iz ovog pregleda vidljivo je da se – ukoliko primenimo metod poređenja broja građana koji je potreban za osnivanje stranaka sa ukupnom populacijom određene države – Srbija po rigoroznosti kriterijuma nalazi na samom vrhu liste.⁸⁹

⁶⁹ Čl. 6 st. 4 t. „a“ Zakona o političkim pokretima i političkim strankama iz 2005, dostupno na: <http://www.legislationline.org/topics/country/4/topic/16> (očitanje 16. 04. 2014).

⁷⁰ Studija (bilj. 21), t. 67-68.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Čl. 10 st. 1 Zakona o političkim strankama iz 2009, dostupno na:

<http://www.legislationline.org/documents/id/15811> (očitanje 16. 04. 2014).

⁷³ Čl. 6 st. 1 Zakona o političkim strankama, N.N. 76/93, 111/96, 164/38, 36/01 i 28/06.

⁷⁴ Čl. 7 st. 1 Zakona o političkim partijama, Sl. l. RCG 21/04.

⁷⁵ Čl. 5 st. 1 Zakona o političkim strankama iz 2002, dostupno na:

<http://www.legislationline.org/topics/country/45/topic/16> (očitanje 16. 04. 2014).

⁷⁶ Čl. 4 st. 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakonama o političkim strankama, Uradni list RS 69/05.

⁷⁷ Čl. 12 st. 2 Zakona o političkim strankama iz 2006, dostupno na:

<http://www.legislationline.org/topics/country/19/topic/16> (očitanje 16. 04. 2014).

⁷⁸ Čl. 25 st. 4 (b) (i) (I) Izbornog zakona (*Electoral (Amendment) Act*) iz 2001, dostupno na:

<http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0038/print.html> (očitanje 16. 04. 2014).

⁷⁹ Čl. 12 st. 1 Organskog zakona o političkim zajednicama iz 1997, dostupno na:

<http://www.legislationline.org/topics/country/29/topic/16> (očitanje 16. 04. 2014).

⁸⁰ Studija (bilj. 21), t. 68.

⁸¹ OSCE/ODIHR (bilj. 40), s. 41.

⁸² C. M. Pacini/D. R. Piccio, *Party Regulation in Italy and its effects*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 26/2012, s. 5.

⁸³ Čl. 1 st. 3 Zakona o političkim strankama iz 2010, dostupno na:

<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/partylaw/Articles/indexcard/381> (očitanje 16. 04. 2014).

⁸⁴ Čl. 28 Zakona o političkim strankama, izborima i referendumima iz 2000, dostupno na:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents> (očitanje 16. 04. 2014).

⁸⁵ GRECO Evaluation Report on Hungary Transparency of Party Funding, Strasbourg 2010, s. 4.

⁸⁶ Osnivanje političkih stranaka je uređeno Zakonom o udruženjima iz 1901, dostupno na:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570> (očitanje 16. 04. 2014).

⁸⁷ Studija (bilj. 21), t. 68.

⁸⁸ Čl. 3 st. 1 Zakona o političkim strankama iz 2011.

⁸⁹ Prema popisu iz 2011. Srbija broji 7.186.862 stanovnika (Republički zavod za statistiku Republike Srbije, *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini*, Beograd 2012, s. 14). Ovo znači da se u Srbiji za osnivanje političke stranke zahteva formalna podrška oko 0,14% ukupne populacije. Stroži uslov u tom smislu postoji samo u Slovačkoj (0,18%), a približno isti procenat kao u Srbiji zahteva se još i u Moldaviji. Sa druge strane, srazmerno manji broj birača potrebnih za osnivanje stranke neophodan je u Norveškoj i Finskoj (oko 0,1% ukupnog stanovništva), Estoniji i Portugalu (0,07%), Rumuniji, Makedoniji, Crnoj Gori, Litvaniji, Ruskoj Federaciji, Ukrajini, Azerbejdžanu, Letoniji, Sloveniji i Španiji (između 0,05% i 0,01% - upravo navedenim redosledom). Poređenjima rešenja iz ZPS sa onima za koja su se opredelili zakonodavci u Bugarskoj, Jermeniji, Gruziji, Hrvatskoj, Poljskoj i Belorusiji gotovo da i nema mesta, s obzirom da sve ove zemlje imaju neuporedivo liberalnija rešenja čak i u odnosu na evropski proseak.

Prema tome, postoje osnovi za tumačenje prema kojem je ZPS *de facto* prekoračio okvirni standard proporcionalnosti postavljen od strane relevantnih međunarodnih organizacija.⁹⁰

Zaključak

Najvažnije odredbe ZPS, koje su i osporene pred USS, u velikoj meri odražavaju primarnu svrhu koja stoji iza njegovog usvajanja, a to je opsežno preuređenje političkog sistema Republike Srbije, u smislu značajnog smanjenja broja subjekata koji treba da vrše funkciju oblikovanja demokratske volje građana. S obzirom da se radi o nužnom preduslovu za realizaciju takvog temeljnog prava kao što je sloboda udruživanja, ovaj problem nadilazi kvalifikativ pitanja ograničenog na unutrašnje odnose između samih stranaka.

Čini se da je zakonodavac, prilikom sastavljanja teksta ovog propisa, propustio da se opredeli za istančaniji pristup regulisanju pitanja zaštite osnovnog ljudskog (i manjinskog) prava na slobodno udruživanje i političko organizovanje. Usvajanjem ZPS, on je propustio da pronade manje radikalne (i ustavnopravno nesporne) načine da „kazni“ zloupotrebu političkih sloboda od posezanja za metodom praktične eliminacije iz političkog života onih aktera (aktuelnih i potencijalnih) čijim postupcima ta ustavna sloboda nije i neće biti zloupotrebljena. Sloboda udruživanja predstavlja sredstvo za učešće građana u političkom životu zemlje, čime se ostvaruje njihova suverenost,⁹¹ a kriza legitimiteta političkih stranaka i političkog sistema u celini treba da bude rešena određenim drugim zakonodavnim projektima. U primere mogu biti ubrojane sledeće mere: 1) revizija izbornog zakonodavstva koja bi vodila ustanovljenju većinskog, ili barem mešovitog – većinskog i proporcionalnog – izbornog sistema (barem kada je reč o izborima za Narodnu skupštinu); 2) rigoroznija primena postojećeg pravnog okvira na planu kontrole zakonitosti finansiranja stranaka; ili 3) omogućavanje brisanja iz Registra onih stranaka koje (u kontinuitetu ili već nakon prvog svog učešća na izborima) ostvaruju lošiji izborni rezultat od onog koji bi se mogao očekivati na osnovu broja prikupljenih potpisa za osnivanje. Rešenje problema se ne nalazi u utvrđivanju nesrazmerno visokih normativnih standarda za ostvarivanje učešća građana u političkom životu zajednice.

Pravo na udruživanje je u neposrednoj funkciji očuvanja demokratskih vrednosti društva i legitimnosti nosilaca javne vlasti. Uz to, njegova uloga sastoji se i u zaštiti dostojanstva i nesmetanom razvoju ličnosti pojedinca, kako je navedeno u čl. 22 UDLJP. Zahvaljujući ovoj svojoj dualnoj funkciji, pravo na slobodu političkog udruživanja mora da bude praćeno naročito delikatnim mehanizmima zaštite i to u interesu kako njegovih titulara (građana), tako i društva u celini. Jedno od mogućih rešenja predstavljalo bi utvrđivanje nešto nižeg „praga“ za broj potpisa koji bi bio potreban za osnivanje političkih stranaka koje su zainteresovane za

⁹⁰ Preporuka OEBS je da se minimalni broj osnivača političke stranke ne utvrđuje kao „apsolutni broj“, već kao „razuman procenat ukupnog biračkog tela u odnosnoj izornoj jedinici“. OSCE/ODIHR (bilj. 40), s. 43. Iz podataka navedenih na stranama ovog rada moguće je izvesti zaključak da, u poređenju sa drugim evropskim zemljama, 0,14% birača kao minimalan broj osnivača stranke u Srbiji – ne predstavlja „razuman procenat ukupnog biračkog tela“.

⁹¹ Odredbom čl. 2 st. 2 URS istaknuto je da „suverenost potiče od građana koji je vrše (...) preko svojih slobodno izabranih predstavnika“.

učesće na lokalnim izborima (kao što je to slučaj u Irskoj).⁹² Slično tome, zakonodavcu je na raspolaganju stajala i mogućnost da stepenuje uslove za formiranje manjinskih partija (određujući izvestan procenat od ukupne populacije određene nacionalne manjine u Srbiji kao uslov za osnivanje stranke koja će zastupati političke interese upravo te manjine). Najzad, čini se neophodnim unošenje u ZPS odredbe prema kojoj bi kao uslov za oslobađanje političkih stranaka od obaveze ponovnog podnošenja prijave za upis u Registar predstavljao i rezultat ostvaren na lokalnim i predsedničkim (a ne samo republičkim i pokrajinskim) izborima.

U nedostatku adekvatnih rešenja, ZPS ostaje izložen opravdanoj kritici i potrebi za revizijom koja bi odnosni zakonodavni okvir u Srbiji približila primerima iz uporedne prakse. Budući da međunarodno pravo generalno (pa ni pravo SE posebno) ne uređuje neposredno pitanja koja su regulisana odredbama ZPS (izuzev u obliku opštih preporuka i uputstava), jedno od najpouzdanijih sredstava za utvrđivanje primerenosti odredaba ZPS predstavlja pregled zakonodavstava drugih (evropskih) zemalja (na koja, uostalom, referiraju dokumenti nadležnih međunarodnih organizacija). Primena tog istraživačkog metoda vodi zaključku da ZPS ne zadovoljava kriterijum proporcionalnosti između nameravanih efekata odredaba koje sadrži i mehanizama koji treba da posluže realizaciji ciljeva zakonodavca.

Svaki posredan metod za ograničavanje obima uživanja ustavne slobode udruživanja – koja se uistinu ubraja u „aksiome konstitucionalne demokratije“⁹³ i predstavlja „ljudsko pravo od posebnog značaja za demokratsko društvo“⁹⁴ – predstavlja pretnju legitimitetu vlasti, konceptu suverenosti građana, kao i demokratskim karakteristikama političkog sistema. U tom smislu, osporene odredbe ZPS nose pretnju da, ukoliko ostanu na pravnoj snazi, od prava na slobodu udruživanja za određen broj građana (i potencijalnih političkih subjekata) stvore simuliranu ustavnu slobodu. Poziv na izrazito pažljivo postupanje i opredeljivanje zakonodavca u uređivanju materije koja ima značajnog uticaja na ostvarivanje ustavnih sloboda čini se opravdanim i USS bi trebalo da ga, odlučujući o ustavnosti odredaba ZPS, sluša sa posebnom pažnjom.

⁹² Prema čl. 25 st. 4 (b) (i) (I) Izbornog zakona, za osnivanje takve stranke potrebno je prikupiti 3 puta manji broj potpisa birača (ukupno 100), nego za stranke koje imenuju kandidate na izborima organizovanim na nivou cele države.

⁹³ M. Jovanović, Ustavna ograničenja za zloupotrebu demokratije, *Hereticus*, 3/2009, s. 55.

⁹⁴ S. Mićović, Zabrana udruženja u Srbiji u svetlosti uporednog prava, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 10/2012, s. 27.

Summary

The article examines the perspectives of the decision-making of the Constitutional Court of Serbia in the case of examining the constitutionality of several important provisions of the Law on Political Parties of 2009. The constitutional and international legal framework for the exercise of freedom of association (and the establishment of political parties) is explored, and particular attention is given to examining the political and legal intentions and interests that stood behind the adoption of the Law, as well as the grounds for the criticism of its constitutionality. The key question rests in determining the appropriate measure of proportionality of legal measures aiming at reducing effectively the number of political subjects (parties) in Serbia. This author concludes that the bulk of provisions of the Law do not fulfill the request of proportionality and adequacy, particularly regarding the context of the protection of so-called small parties as well as of the parties representing national minorities. Therefore, the possibility of the Constitutional Court of Serbia deciding that the given provisions violated the Constitution of the Republic of Serbia exists and such a decision would be neither arbitrary nor legally unsound.