

INSTITUT ZA KRIMINOLOŠKA I SOCIOLOŠKA
ISTRAŽIVANJA

**IZBORI
U USLOVIMA VIŠESTRANAČKOG
SISTEMA**

**Beograd
1990.**

Dr Stevan Lilić
docent Pravnog fakulteta
u Beogradu

NEKE PRETPOSTAVKE ZA OSTVARIVANJE VLADAVINE PRAVA U IZBORNOJ MATERIJU

Mislim da u razmatranju tematike "Izbora u višestranačkim uslovima", treba poći od nekih opštih pretpostavki, koje treba uzeti u obzir ovom prilikom, posebno sa pravnog aspekta.

1. Pre svega, kada je reč o višestranačkim izborima, mora se imati u vidu opšti koncept "pravne države", odnosno "vladavine prava". Prema ovom konceptu osnovno je postojanje prevlasti "pravnog" nad "političkim" u smislu da su unapred normativno jasno utvrđena "pravila igre", tj. neophodno je jasno i unapred regulisati pitanje kao što su, recimo, status političkih stranaka, način i modalitet njihovog finansiranja, postupak registracije stranaka i slično. U vezi s tim, evo jednog primera pretpostavke koja mora biti ispunjena da bi se moglo govoriti o racionalnom "funkcionisanju pravne države" u odnosu na sprovođenje višestranačkih izbora. Reč je o tzv. ćutanju uprave u slučaju kada stranka podnese zahtev za registraciju.¹

Prema odredbama Zakona o opštem upravnom postupku², "ako nadležni organ protiv čijeg je rešenja dopuštena žalba ne donese rešenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku (tj. u roku od mesec dana, odnosno dva meseca od dana podnošenja zahteva - S. L.), stranka ima pravo žalbe kao da je njen zahtev odbijen". Dakle, odredbe ovog Zakona predviđaju tzv. negativnu opciju, prema kojoj, doduše, stranka može dalje nastaviti vođenje postupka ulaganjem žalbe, ali prema kojoj se u slučaju da organ uprave "ćuti" ima uzeti da je doneto negativno rešenje, tj. ono kojim se odbija zahtev stranke. Ovo je samo jedno moguće rešenje koje se ne sme generalizovati u smislu da predstavlja "neoborivu zakonsku pretpostavku". Karakteristično je, međjutim, da se u nekim od brojnih komentara Zakona o opštem upravnom

¹ Ovom prilikom ne ulazim u raspravu da li je najprikladnije rešenje da se registracija političkih stranaka vrši kod organa uprave umesto, recimo kod nadležnog suda.

² Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni list SFRJ br. 47/86, član 218, stav 2.

postupku može naći i sledeće: "Pri formulisanju teksta stava 2. člana 218, zakonodavac je upotrebio pravnu fikciju, kombinovanu sa neoborivom pretpostavkom. Naime, pravna fikcija je da je organ odlučio o upravnoj stvari, mada praktično rešenja nema. Neoboriva pretpostavka je da je tim nepostojećim rešenjem odbijen zahtev stranke: dokaz o suprotnom je zabranjen (podvukao S. L.)."³

Kao "neoboriv dokaz" o suprotnom govori nedavno donet Zakon o stranim ulaganjima⁴, koji je, ne samo od strane naših ekonomskih stručnjaka, već i od strane "zainteresovanog kapitala" (a zna se da je kapital velika "kukavica", jer ide samo na ona mesta koja su "sigurna" i sa najmanjim rizikom), ocenjen kao "veoma dobar" zakon, pogotovo ako se ima u vidu da je ovaj Zakon jedan od osnovnih "propulzivnih" pravnih akata koji treba da obezbede izlazak naše zemlje iz krize, posebno ekonomske. Zakon je veoma interesantan ne samo po tome što je kratak - ima svega 34 člana, već i po tome što je bez ikakvih problema "oborio neoborivu pretpostavku" u slučaju "ćutanja" (savezne) administracije. Tako, prema odredbi člana 18. stav 1, odnosno 3. i 4: "Strani ulagač može dobiti dozvolu (koncesiju) za korišćenje određenog obnovljenog prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi. (...) Ugovor o koncesiji punovažan je kada na njega da saglasnost savezni organ uprave nadležan za ekonomske odnose sa inostranstvom koji o tome donosi rešenje. Ovo rešenje, savezni organ uprave za ekonomske odnose sa inostranstvom donosi u roku od trideset dana od dana prijema ugovora. Ako rešenje ne bude doneto u ovom roku, smatraće se da je saglasnost data." Isto tako, prema odredbi člana 22. stav 1, 3, odnosno 4: "Ugovori o ulaganju i promene utvrdjenog organizacionog oblika ulaganja prijavljuju se saveznom organu uprave nadležnom za ekonomske odnose sa inostranstvom. (...) Ako ovaj savezni organ uprave utvrdi da ugovor nije u skladu sa Ustavom SFRJ i saveznim zakonom, doneće rešenje kojim se takav ugovor odbija. Ovo rešenje savezni organ uprave dužan je doneti u roku od 30 dana od dana prijema ugovora. Ako rešenje ne bude doneto u ovom roku smatraće se da je ugovor u skladu sa Ustavom SFRJ i saveznim zakonom".

Pretpostavka zakonskog rešenja ove vrste, tj. da se u slučaju "ćutanja uprave" povodom zahteva za registraciju stranke ima uzeti kao da je registracija izvršena, sigurno bi doprinela većem stepenu "ostvarivanja pravne države" i u odnosu na izbore u višestranačkim uslovima. Jedna ovakva

³ Uporedi: Z. Tomić, V. Bačić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Službeni list, Beograd 1986. str. 274.

⁴ Zakon o stranim ulaganjima. Službeni list SFRJ br. 77/88.

"korekcija" u vezi s izbornim zakonodavstvom sigurno bi doprinela usvajanju jednog savremenog, propulzivnog i dinamičnog rešenja, s tim što bi eventualne sporne situacije u vezi s registracijom bile rešavane pred nadležnim sudovima, odnosno - prema mom mišljenju - pred ustavnim sudovima, s obzirom da se radi o osnovnom ustavnom pravu (na slobodno udruživanje).

2. Druga značajna pretpostavka "vladavine prava" u vezi s ostvarivanjem izbora u višestranačkim uslovima odnosila bi se na "transparentnost" (da upotrebim izraz iz svetske stručne literature), odnosno, kako bi se to kod nas reklo, na "javnost rada". Transparentnost, kao savremeni oblik društvene komunikacije, podrazumeva otvorenost i dostupnost javnosti svih procesa odlučivanja od interesa kako za globalno društvo, tako i za pojedine legitimne interesne grupe, posebno u odnosu na one procese donošenja odluka koje se neposredno reperkutuju na slobode, prava i interese čoveka i gradjanina.

Transparentnost podrazumeva mogućnost uvida javnosti, bilo neposredno (recimo, putem sredstava javnog informisanja, bilo posredno (recimo putem posebnih institucija zaštite sloboda i prava kao što je "ombudsman"), u sam proces donošenja odluka, kako bi se učinilo "prozirnim" u smislu stavova i mišljenja koja su do pojedinih rešenja doveli, odnosno aktera i interesnih grupa koji određene stavove zastupaju. Kao primer transparentnosti, posebno se navode situacije u vezi s donošenjem odluka o izgradnji i eksploataciji "ekološko-senzitivnih" postrojenja i tehnologije koji mogu biti neposredni uzrok ugrožavanja života i zdravlja ljudi (npr. nuklearne elektrane, hemijska industrija i sl). Na sličan način, "transparentnost" bi morala biti prisutna i u vezi s realizacijom izbora u višestranačkim uslovima.

Javnost rada uopšte postala je jedan od osnovnih zahteva u reformama gotovo svih socijalističkih sistema - u tom smislu se koristi i izraz "glasnost", koji se vezuje za transformacije društvenog sistema u Sovjetskom Savezu i drugim zemljama tzv. realnog socijalizma. U vezi s tim, smatram da ima jedno veoma važno pitanje, na koje treba ovom prilikom ukazati, posebno u kontekstu zalaganja za pravnu državu, vladavinu prava i transparentnost. Kao što je poznato, odluke opšteg karaktera, pre svega zakoni, ali i drugi opšti akti (uredbe, naredbe, dogovori, rezolucije, i sl), nakon donošenja objavljuju se u javnim službenim glasilima (npr. službeni list, službeni glasnik, uradni list, službenik vestnik itd). Javno objavljivanje zakona i drugih oblika jedna je od osnovnih pretpostavki mogućnosti postupanja gradjana i kolektiviteta po zakonu i propisima, a uobličeno u načelo

zakonitosti predstavlja opštu tekovinu pravne države i vladavine prava. Međutim, a ovo mislim da nije dovoljno poznato, posebno široj javnosti, u našem pravnom sistemu postoji institucija tzv. tajnog službenog lista. Ova institucija, tj. "Službeni list - posebno glasilo", uvedena je Zakonom o dopunama Zakona o objavljivanju saveznih zakona i drugih propisa (1980). Na osnovu ove izmene Zakona, doneta je i Uredba o uslovima i načinu izdavanja i korišćenja posebnog službenog glasila SFRJ (1980). Sve republike i pokrajine donele su svoje propise u vezi s posebnim glasilom⁵. Po tom osnovu, u ovom "posebnom glasilu" objavljuju se ne samo podzakonski akti (uredbe, naredbe i sl.) već i zakoni. U vezi s tim, javlja se i pitanje tzv. konzistentnosti pravnog poretka zemlje, s obzirom da se "tajnim" službenim listom mogu menjati akti objavljeni u "javnim" glasilima. Ovakva koncepcija "paralelnih pravnih poredaka", mislim da nema potrebe posebno isticati, ne doprinosi ostvarivanju načela pravne države i pravne sigurnosti, a još manje ostvarivanju savremenih zahteva u pogledu "transparentnosti" rada i odlučivanja javnih vlasti. Teorijski posmatrano, logika pravne države ne može da reši situaciju u kojoj se kao vrhovni princip proklamuje "vladavina prava", odnosno "načelo zakonitosti", tj. obaveza ponašanja po zakonu (odnosno propisu), a da, istovremeno, načelno nije dopušteno licima na koja se ti akti odnose da se sa njima upoznaju. Čak ni stručni i naučni radnici (npr. na univerzitetima ili u institutima) namaju pravo uvida u ova tajna posebna glasila, pa se može postaviti i jedno čisto etičko pitanje: na koji način se ostvaruje stručnost iz ove oblasti, kada, recimo, nastavnik nije u stanju da studentima prava izloži ukupnost "našeg prava".⁶

Zbog toga, smatram da bi kao pretpostavka stvaranju preduslova za realizaciju izbora u višestranačkim uslovima bilo potrebno obezbediti i pretpostavku transparentnosti izbornog zakonodavstva, s obzirom da bi se hipotetički (ali i praktično) moglo pretpostaviti da se u "tajnom službenom listu" mogu doneti propisi koji bi bili drugačiji od onih koji su javno objavljeni. To istovremeno postavlja i pitanje na koji način pojedinac, odnosno građanin može imati uvid u ovakve akte, pogotovo u situaciji u

⁵ Napomena: Slovenija je ukinula izlaženje ovog "posebnog glasila" od aprila prošle godine.

⁶ Posebno, međutim, treba napomenuti u vezi s ovim da se ostvarivanjem "transparentnosti" pravnog poretka ni na koji način ne dovodi u pitanje princip poverljivosti, koji inače i svuda u svetu postoji, u radu određenih službi (npr. državne i vojne bezbednosti), pod uslovom da je opšti okvir funkcionisanja i organizacije ovih službi precizno regulisan zakonom.

kojoj se proklamuje njegova "centralna" uloga u jednom novom i demokratskom političkom sistemu.

3. Treća pretpostavka ostvarivanja vladavine prava u vezi sa izborima u višestranačkim uslovima odnosi se na tzv. princip teritorijalne organizovanosti političkih stranaka, odnosno, preciznije rečeno, potrebe da se sve institucije "nepolitičkog" karaktera (od preduzeća do univerziteta i državnih organa) "depolitizuju". Zamislimo hipotetičku situaciju u organima uprave, koja uskoro može postati i "obična svakodnevnica", da u okviru jednog resora na vlast dodje "ministar" jedne stranke (recimo levice), a na čelo drugog resora "ministar" druge stranke (recimo desnice). Kako bi se politički organizovali službenici i radnici u okviru tih organa uprave u uslovima višestranačkog pluralizma? Situacija sama po sebi pokazuje da nijedan princip, izuzev principa teritorijalnog organizovanja stranačkih sekcija, nije kompatibilan sa stvarnim pretpostavkama izbora u višestranačkim uslovima.

4. "Demokratija" je izraz koji je danas kod nas u opticaju ne samo kao teorijski koncept (npr. tzv. vladavina naroda), već i kao "ideološki pojam" (npr. "demokratsko društvo", "demokratska država", "demokratski socijalizam" itd.). Po mom mišljenju, stvar je mnogo jednostavnija nego što se prikazuje, jer se u savremenim uslovima "demokratija" shvata, pre svega, kao "forma i procedura", tj. kao "sredstvo" za ostvarivanje slobode i prava pojedinca, tržišnih odnosa u privredi, nezagadjene i zdrave životne sredine, kao i drugih tekovina savremenih civilizacijskih i tehnoloških procesa. Demokratija kao "procedura" podrazumeva "jednake uslove za sve", recimo po pitanjima formiranja političkih stranaka (i drugih oblika organizovanja), postupka sprovođenja izborne kampanje, stvaranja "koalicija" i slično. Uostalom, savremena politička stranka pretpostavlja (javno objavljen) program sa kojim istupa "na tržištu političkih ponuda", čime je i jedino moguće prevazići postojeću situaciju "ideološke borbe" i sve disfunkcionalnosti i iracionalnosti koje ovakav metod komunikacije "vlasti sa narodom" generiše.

5. Kao posebna pretpostavka ostvarivanja izbora u višestranačkim uslovima javlja se "optimalno tranzitorno rešenje", tj. na koji način zakonodavnim instrumentima obezbediti prelaz od sadašnjeg jednopartijskog modela ka višestranačkom parlamentarnom (odnosno predsedničkom) sistemu. Postavlja se načelno pitanje kako rešiti "izazove tranzitorijuma", i to pre svega u odnosu na referencijalne modele i standarde koji bi se tom prilikom implementirali. Prvi korak je svakako pretraživanje modela i referenci iz naše tradicije i prošlosti, iz kojih se svakako mogu izvući veoma značajne pouke. Medjutim, čini se da je "osvrt u prošlost" mnogo značajniji u smislu "negativnih pouka", tj. šta je ono što treba izbegavati. Koje se opcije moraju

tražiti u savremenom, posebno komparativnom okruženju i koje bi, s obzirom na niz okolnosti, bile "optimalne" za našu situaciju? Osim toga, mnoga pitanja i nisu toliko složena kao što se mogu u određenim trenucima i određenom kontekstu učiniti. Tako, na primer, svedoci smo da je nedavni nacrt zakona o političkim strankama u SR Srbiji u javnoj raspravi bio veoma žestoko kritikovan od strane "opozicije" kao "jednostran", "restriktivan" i slično. Iz tih razloga, posebno u svetlosti izbora u višestranačkim uslovima, svakako da bi mnogo efikasnije bilo da su u izradi ovakvih nacrti i drugih dokumenata učestvovali "svi zainteresovani", kao što je nedavni primer "okruglog stola" u Poljskoj to i pokazao. Osim komparativnih referentnih modela, naša zemlja je i potpisnica brojnih međunarodnih konvencija i ugovora (npr. iz Helsinkija) čiji se standardi takodje mogu koristiti u ovakvim uslovima (npr. "modeli" izbornih zakona, međunarodni "posmatrači" izborne procedure i sl).

6. Konačno, u sadašnjim vremenima osnovna pretpostavka ne sam izbora, već i "funkcionisanja celokupnog sistema" mora biti orijentacija na "jednostavna i jeftina" sredstva i procedure (jer u krajnjoj liniji sve se to naplaćuje putem poreza i drugih nameta), koja bi obezbedila maksimalne savremene, efikasne i zakonite solucije koje bi i našoj zemlji stvorile pretpostavke za ulazak u post-industrijske tokove jednog savremenog, otvorenog, pluralističkog i demokratskog "informatičkog" društva.