UDK 342.2/.3(497.11);
329(497.11)

Milan Jovanović
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

USTAVNA OGRANIČENJA ZA ZLOUPOTREBU DEMOKRATIJE

Rezime: Tekst se produbljuje teorijsku dilemu o granicama mera koje demokratski poredak može preduzeti u sopstvenoj zaštiti na primeru relevantnih zakonskih predloga nakon donošenja novog Ustava Srbije. Ističe se kompleksnost problema, kako na komparativnom nivou uz navođenje rešenja primenjenih u drugim državama, tako i u kratkoj istoriji višestranačja u Srbiji. Predložena rešenja se kritički preispituju uz zalaganje za stepenovano sankcionisanje neprijatelja demokratije.

Ključne reči: zloupotreba demokratije, zabrana političkih partija, konstitucionalizam

Postavlja se pitanje da li demokratija ima instrumente da se brani od zloupotreba principa na kojima počiva. Da li treba – i ako treba – koja ustavna ograničenja treba koristiti za zloupotrebu demokratije? Tačnije, da li za neprijatelje demokratije treba da ima demokratije? Pri tom, treba se zadržati u teorijskoj i uporednoj ravni samo onoliko koliko je potrebno za objašnjenje stava o tezama o kojima treba raspraviti.

I

Prvi stav je da su sloboda udruživanja, sloboda okupljanja, sloboda izražavanja mišljenja, kao i sloboda štampe aksiomi konstitucionalne demokratije. Sve demokratije se, u manjoj ili većoj meri, kad-tad suočavaju s problemom aktivnosti antikonstitucionalnih organizacija, grupa i pokreta. I u svim tim slučajevima postavlja se pitanje do koje mere mogu da se garantuju i zaštite navedena prava onima koji demokratske principe koriste da bi podrivali i konačno uništili konstitucionalni poredak. Kad god se pokrene argument sigurnosti i opstanka konstitucionalne demokratije rasprava završi u sporenjima o pitanjima "konstitucionalnog državnog razloga".[1] Posezanje za tom složenom i teškom materijom privrženicima

1 Fridrih, K, *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005, str. 147–148.

konstitucionalne demokratije uvek je neprijatno. Zašto? Zato što konstitucionalna demokratija nije sigurna kako da reši taj problem. Realna alternativa, kao moguć odgovor na to pitanje, uvek može demokratiju da odvede u samodestrukciju. To se može desiti ako poredak toleriše organizacije koje deluju protiv demokratije primenom demokratskih sloboda, ali i posezanjem za instrumentima koji će takve organizacije staviti van zakona. U oba slučaja, demokratija kao poredak može da bude ugrožena, tako da se postavlja pitanje kako se kretati između Scile i Haridbe. Jednostavnije je kada su u pitanju pojedinci koji sami deluju – tada sistem može priuštiti da ih tretira kao "spomenike sigurnosti", kao "grešku" koja omogućava pobedu razuma. Nažalost, savremene konstitucionalne demokratije suočene su s neprijateljima kojima su na raspolaganju neslućene mogućnosti upotrebe sile i terora u informatičkom globalnom društvu. Sve one po pravilu deluju isključivo pozivanjem na "partijski razlog". Konstitucionalna demokratija u takvim situacijama ne može olako da se poziva na svetle ideale. Niti će posezanje za državnim razlogom u korist demokratije rešiti problem. Kako je zaštita ljudskih prava srž konstitucionalnog poretka i razlog njegovog postojanja, svako posezanje u ta prava mora biti opravdano jasnim navođenjem činova koji predstavljaju otvorenu opasnost po konstitucionalni poredak. U protivnom, demokratija će braneći se od neprijatelja poništiti samu sebe.

II

Dakle, vrednosti demokratije koje se obezbeđuju vladavinom prava i ustavom nužno se mogu odbraniti privremenim odstupanjem od ustava. Pošto takve okolnosti "zahtevaju strašnu odgovornost i najbolje odmerenu praktičnu razumnost", kako kaže jedan pravni pisac, onda je jasno da ne postoji univerzalni "ključ", "vodič", "mapa puta" koji bi pomogli delovanje ustavnih sudova uvek i u svakoj situaciji. Takve situacije jesu posledice direktnih okolnosti u jednom društvu i u postupanju je dovoljno imati na umu dve činjenice. Prva se odnosi na to da ustav nije suicidalni pakt i da njegove odredbe moraju biti istovremeno ograničene i "pojačane" implicitnim zabranama i ovlašćenjima nužnim kako bi se sprečila eksploatacija njegovih principa od onih čije je delovanje usmereno na njegovo svrgavanje. I drugo, ustav ima odgovornost da utiče na dobro zajedničkog života čuvajući koheziju političke zajednice. Oni koji sude moraju biti svesni ovih principa i metodologije u donošenju odluka ove vrste jer su to uvek situacije koje odstupaju od uobičajenih. Problem je veći kada je ustav nem na takve situacije, a najčešće jeste, i utoliko je odlučivanje teže, a odgovornost veća.[2]

2 Finis, Dž., *Prirodno pravo*, CID, Podgorica, 2005, str. 286.

III

Ako je sve to tako, postavlja se pitanje zašto s vremena na vreme ipak ožive rasprave o okolnostima u kojima treba ograničiti slobodu udruživanja. Da li su već postojeći mehanizmi dovoljni? Kako ih primeniti? Zašto se jednostavno ne kopiraju rešenja iz drugih pravnih sistema itd? Zato što se oni nisu uvek potvrdili kao efikasna zaštita, a istovremeno su, u mnogim slučajevima, postigli po demokratiju pogubne efekte. Navešću samo primere histerije u SAD za vreme Makartija. Pokušaj zabrane Komunističke partije u Australiji. Uporedna praksa je katalog primera proizvoljne policijske akcije i na osnovu postojećih ograničenja. Ustavna odredba o zabrani "narušavanja integriteta nacionalne teritorije i republikanskog oblika vladavine" u Francuskoj usmerena prvenstveno protiv monarhističkih nostalgičara omogućila je vladama posle Drugog svetskog rata da se obračunaju s nizom levičarskih, desničarskih, nacionalističkih i regionalističkih udruženja. Iako nema konkretne brojke, istraživači su se usaglasili u oceni da je malo poznato da je u Francuskoj zabranjeno daleko više ekstremnih organizacija nego u Nemačkoj, čiji sistem slovi za stroži. To nisu primeri odbrane ni prava ni demokratije nego primeri zloupotrebe i jednog i drugog da bi se obračunali s političkim protivnicima, i to u demokratskim društvima.[3]

Ali u demokratijama u kojima postoje razrađeni mehanizmi zabrane nisu nestali pojedinci, grupe ili organizacije koje imaju ekstremne poglede. Naprotiv, zabrane mogu delovati podsticajno. Pretvoriti se u neku vrstu akceleratora koji će dodavati takvim organizacijama novu energiju, pristalice, besplatnu i efikasnu propagandu. U takvim situacijama marginalna mišljenja mogu narasti do razmera koja ugrožavaju demokratiju, s obzirom na to da legalnim metodama – izborima – mogu da se instaliraju u političkim institucijama, kao na primer Partija slobode u Austriji 1999. godine. Demokratije u kojima deluje veliki broj političkih subjekata u političkoj areni na suprotnim linijama rascepa mogu biti u manjoj opasnosti, da budu razbijene nasiljem, ili da se raspadnu, nego društva koja su podeljena samo jednom linijom rascepa. Veliki broj rascepa doprinosi potiranju tenzije podela – paradoksalno, ali takva društva su "zašivena" po linijama konflikata.[4] A, savremena društva su te linije rascepa razgranale duž polnih, rasnih, verskih, nacionalnih, kvalifikacijskih razlika. One istovremeno predstavljaju barijeru nastanku *status quo* okolnosti, odnosno mogućnosti da se stvaraju i jačaju neprijatelji demokratije. Jednostavnije – postojanje neprijatelja demokratije i mogućnost da izraze svoj stav po-

3 Lalović D., Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka, *Politička misao*, 2001/4, str. 25.

4 Ross, E. A., *The Principles of Sociology*, Century, New York, 1920, 164–165.

političkim sredstvima jača je odbrana konstitucionalne demokratije od zabrana jer mogućnost predstavljanja čini ih marginalnom opcijom, što ih imobiliše da svoje političke stavove pretvore u političku akciju koja bi bila uperena na delegitimaciju demokratskog poretka. Naravno, takav stav je tek jedna uteha liberalnog koncepta koji počiva na predstavi da stvari neće krenuti po zlu. U praksi, naravno, to nije slučaj, i na radikalno pitanje ima li demokratije za neprijatelje demokratije traže se i normiraju i radikalni odgovori.[5]

IV

Od rekonstituisanja političkog pluralizma u Srbiji nije zabranjena nijedna organizacija. Jesu stranke pretile jedne drugima Ustavnim sudom, ali inicijativa za zabranu nije bilo. U protekle dve decenije građanskog rata, izolacija, sankcija, ekonomskih nedaća – dakle, situacije pogodne za razne vrste ekstremizama – Srbija je ostala multietničko, multiversko i multikulturno društvo. Pravosuđe se nije bavilo zabranama. Nisu zabranjene čak ni ekstremno antisistemske stranke i terorističke organizacije koje su na Kosmetu oružanim nasiljem rušile ustavni poredak i teritorijalni integritet. Sve vreme stranački sistem u Srbiji bio je polarizovan u nekim etapama i ekstremno, ali to nije dovelo do prevlasti organizacija u čijem su se delovanju mogle uočiti elementi usmereni na zagovaranje nasilja za postizanje političkih ciljeva. Takve pojave ostale su sve vreme na političkoj margini, i to bez konsolidovanog demokratskog poretka. Slab demokratski kapacitet političkih institucija nije otvorio polje rastu ekstremizma, a postojeće pretnje zabranama pokazale su se dovoljnim branama za neprijatelje demokratije. Danas imamo u dobroj meri potkonsolidovan sistem demokratije. Institucije su po pretpostavci daleko spremnije da se suprotstave ekstremnim organizacijama i bez zadiranja u osnovna prava.

Sve doskora na snazi je bio zakon po kojem je rad stranaka mogao biti zabranjen jer su učlanjivale i zloupotrebljavale maloletnike i primale sredstva iz inostranstva. Govoreći o prvoj navedenoj mogućnosti zabrane, možemo da prisetimo primera kada su pojedine stranke uključile decu u svoju izbornu kampanju, ali nije bilo reakcije i procene da li se tada bilo reči o zloupotrebi. Dakle, prilično stroge norme nisu primenjivane.

Novi zakon o političkim strankama izrazito pooštrava uslove registracije, a istovremeno ublažava uslove zabrane političkih partija. Pomenute dve mogućnosti nisu više norme po kojima se mogu zabranjivati stranke. Novi zakon je usmeren na stvaranje uslova za podsticanje umerenog plu-

5 Vukomanović D., *Legitimaticijske matrice političkih partija u Srbiji i Crnoj Gori 1990–2002*, doktorska disertacija odbranjena na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 219–220.

ralizma u stranačkom sistemu, uozbiljavanju stranačke scene. Međutim, to može otvoriti prostor za selidbu raznih aktera iz stranačke arene u polje građanskog društva – biće više zahteva za osnivanje udruženja građana koja će zbog strožih uslova registracije na takav način zadovoljavati političke i stranačke aspiracije osnivača.

Kada je reč o zahtevu za zabranu koji je podnet Ustavnom sudu, kao i dilemama iznetim u tezama za savetovanje o zabranama neregistrovanih organizacija, aktuelni Ustav je vrlo jasan. Organizacije koje nisu registrovane i nisu organizacije predstavljaju tajne, zavereničke, terorističke, kriminalne i slične grupe. Kako je takav vid organizovanja i delovanja Ustav izričito zabranio, zahtev Ustavnom sudu je bespredmetan.[6] On je u nadležnosti tužilaštva i merama koje on na osnovu Ustava može preduzeti prema pojedincima i grupama koji se odlučuju na takav vid delovanja, što je efikasno i urađeno. Eventualna pozitivna odluka Ustavnog suda o zabrani faktički se ne bi mogla izvršiti – ne može se brisati iz registra što u njemu nije upisano, pa bi takva odluka imala deklarativni, a ne pravni karakter.

Razumljiva je opravdana bojazan od širenja ekstremizama, jer smo svedoci takvog delovanja upravo sada za izbore u Evropski parlament kada se u pojedinim članicama EU udružuju antiimigracione i antiromske organizacije, pa se ne zapaža da je pokrenuta debata o zabrani takvih organizacija sa ksenofobičnim i rasističkim stavovima, ali naš istorijski kontekst ne daje za pravo tim strahovima. Ni fašizam, ni nacizam, ni rasizam, ni derivati ovih ideologija u Srbiji nisu imali zagovornike, organizacije i moć koji se mogu smatrati relevantnim. Nije dobro da za sankcionisanje svakog "firera iz mog sokaka" potežemo Ustavni sud. Ustav je dao dovoljno prostora tužilaštvu i redovnim sudovima da deluju protiv ekstremista i oni to treba da čine. Sankcionisanje neprijatelja demokratije mora biti stepenovano, inače, posezanje za ograničavanjem ustavnih prava lako može da proširi diskreciono pravo upravnih i policijskih organa. Uplitanje tako visoke sudske instance u sankcionisanju marginalnih ekstrema je "pucanje topom na komarce" i kontraproduktivno je. Marginalci i grupe okupljeni oko retrogradnih ideologija tako dobijaju daleko veći publicitet, kao i porast interesovanja za ideje koje propagiraju. Doda li se tu malo populizma, vešt orator i oreol prognanika kome se uskraćuje pravo na udruživanje i govor, i ne malobrojna iskustva drugih koja svedoče da širenje ustavnog ograničavanja prava lako otvara prostor za diskreciono delovanje policijskih i upravnih organa, tako da možemo doći u situaciju da ćemo u budućnosti raspravljati o reinkarnaciji verbalnog delikta, gušenja ustavom zajemčenih sloboda, kao i totalitarnom poretku.

---

6 Ustav Republike Srbije, član 55, stav 3.

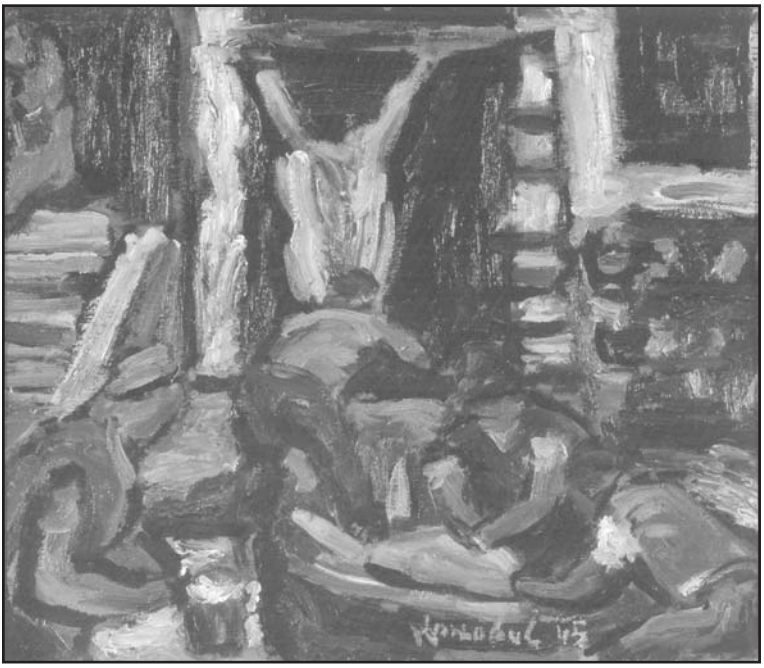
Milan Jovanovic

CONSTITUTIONAL RESTRICTIONS FOR THE ABUSE OF DEMOCRACY

Summary

The articles further analyses the theoretical dilemma on the limits of measures undertaken in democratic societies for the purpose of protection based on the relevant draft legislation subsequent to the passing of the Serbian Constitution. The author emphasises the complexity of this problem, both comparatively by enumerating practices in other states and in the short period of pluralism in Serbia. The author critically analyses the draft legislation and supports the gradual sanctioning of the enemies of democracy.

Key words: abuse of democracy, ban of political parties, constitutionalism



Milan Konjović – *Klanje svinja*, 1945.