

## Komparativna analiza sadržaja statuta političkih stranaka u Hrvatskoj (1991.)

DEJAN JOVIĆ\*

### Sažetak

Premda se oblikovanje programa i statuta novih političkih stranaka u Hrvatskoj promatra kao manje važna normativna razina političkog djelovanja, komparativna analiza sadržaja statuta političkih stranaka u Hrvatskoj u vremenu njihova nastanka otkriva nam tendencije koje su prevladavale u političkoj praksi tog razdoblja kao i razinu iskustava u stranačkom organiziranju. Neki nalazi istraživanja su indicirali signifikantne razlike među nastajućim političkim strankama: u tretmanu prava i dužnosti članova, odnosa prema unutrašnjem discipliniranju članova, u načinu učlanjivanja, u ovlastima predsjednika stranke, uključivanja mladih u stranačku politiku, modela odlučivanja, te odnosa prema prijašnjim strankama iz hrvatske političke povijesti. Naglašavajući da se ova analiza ne odnosi na aktualno stanje, već ono kakvo je bilo u samom začetku institucionalizacije stranačkog pluralizma, autor smatra da ona može pružiti osnovni uvid u jedan od neizostavnih segmenata neke buduće klasifikacije hrvatskog stranačkog sustava.

Nastankom novih političkih stranaka u Hrvatskoj (od veljače 1989. nadalje) na razini organizacije političkog sistema dovršava se proces političke pluralizacije, koji se u jugoslavenskoj državi (osobito u njezinim sjevernim republikama Sloveniji<sup>1</sup> i Hrvatskoj) postupno oblikovao od početka osamdesetih godina, a intenzivirao se od 1985. do 1990. Na teorijskoj i političkoj razini, proces pluralizacije označava rasprava o značenju "ponovno otkrivenih" pojmova rječnika pluralizma, poput: bespartijski pluralizam, stranačke pluralizacije, civilno društvo, društveni pokreti i političkih stranaka samih. Na razini konstitucije poretka, i uspostave pravila po kojima se organizira rješavanje konflikata, kritična točka dosegnuta je onog trenutka kad je legalizacija političkih stranaka dopuštena.

Zanemarimo li uvod u proces nastajanja političkih subjekata u drugoj polovici osamdesetih godina, možemo zaključiti da se početkom 1989. promjene u političkom sustavu razvijaju vrlo brzo. Nastanak političkih stranaka sigurno je

<sup>1</sup> Vidi: Adolf Bibič: *Civilno društvo i politički pluralizam* (1990), CEKADE, Zagreb i Danica Fink Hafner: *Nova društvena gibanja - subjekti politične inovacije* (1992); FDV Ljubljana

\* *Dejan Jović*, mladi istraživač na projektu "Izbori, stranke i političko ponašanje birača", na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

zatekao i mnoge analitičare, i neke sudionike tadašnjih zbivanja u Hrvatskoj.<sup>2</sup> To možda najbolje pokazuje analiza rasprave unutar vladajućih struktura o izazovima koji su se javili početkom 1989. godine.

Nove političke stranke, koje su u Hrvatskoj nastajale tako brzo, morale su se oblikovati i na normativnoj razini, morale su, dakle, definirati svoje programe i statute. Iako je riječ o samo jednoj, normativnoj, i tada manje važnoj, razini političkog djelovanja, analiza sadržaja statuta političkih stranaka koje tada nastaju u Hrvatskoj, ipak nam pokazuje tendencije koje su u političkoj praksi tog razdoblja prevladavale prilikom formiranja svake od njih, kao i razinu iskustva u stranačkom organiziranju, koja je očigledno nedostajala glavnim akterima procesa pluralizacije. Ti su se akteri, naime, našli u vrlo nepovoljnom položaju: s jedne strane, statute je trebalo brzo napisati radi zadovoljavanja formalnih preduvjeta reguliranih Zakonom o političkim organizacijama<sup>3</sup>, a s druge strane statuti su trajniji dokumenti po čijim se pravilima odvija unutarstranačka aktivnost, i mogu (osobito u kriznim situacijama, kakvih nije manjkalo na početku djelovanja gotovo svih ozbiljnijih hrvatskih političkih stranaka) imati bitno značenje za daljnji razvoj svake stranke.

Analiza čije rezultate predstavljamo u ovom tekstu obuhvatila je statute 10 političkih stranaka u Hrvatskoj koje su na prvim parlamentarnim izborima (travanj - svibanj 1990) dobile zastupničke mandate u Saboru (Socijalističke) Republike Hrvatske. To su statuti: Hrvatske demokratske zajednice (od 24. i 25. veljače 1990), Hrvatske socijalno-liberalne stranke (od svibnja 1991), Hrvatske stranke prava (od 23. i 24. veljače 1991), Hrvatske kršćansko-demokratske stranke (od 27. i 28. listopada 1990), Hrvatske demokratske stranke (od 22. i 23. prosinca 1990), Hrvatske seljačke stranke (od 19. travnja 1991), Hrvatske narodne stranke, Stranke demokratskih promjena (od 3. studenog 1990), Socijalističke stranke Hrvatske (od 2. lipnja 1990) i Socijaldemokratske stranke Hrvatske (od 17. ožujka 1991). Od parlamentarnih stranaka, u analizu nije uključen statut Srpske demokratske stranke, jer se radilo o etničkoj stranci, koja po pravilima nije komparabilna sa strankama koje namjeravaju osvojiti većinu zastupničkih mjesta. Kao kontrolna grupa, analizirani su statuti triju izvanparlamentarnih stranaka, za koje se zbog njihova položaja na političkoj lepezi ili pravila organiziranja moglo pretpostaviti da bi mogle biti bitno različite od parlamentarnih stranaka. To su statuti: Stranke Jugoslavena (od 21. veljače 1990), Saveza reformista Republike Hrvatske (svibanj 1991) i Saveza komunista - Pokreta za Jugoslaviju (od 27. studenog 1990) Ta se hipoteza tek djelomice potvrdila, pa ćemo statutarne odredbe tih stranaka spomenuti tek tamo gdje postoji bitno odstupanje od statuta koje ćemo analizirati.

Valja spomenuti da su neke stranke u međuvremenu (do početka 1993) mijenjale svoje statute, pa se rezultati ove analize u nekim svojim nalazima ne odnose na aktualno stanje. Međutim, naša namjera i nije bila da analizirano današnje stanje u statutima stranaka, nego stanje kakvo je bilo u samom začetku institucionalizacije višestranačkog pluralizma.

Trinaest statuta koje smo analizirali (10 parlamentarnih i 3 izvanparlamentarne stranke) sadrži ukupno 749 članova, koji su preliminarnim istraživanjem razvrstani u 11 poglavlja, čiji se sadržaj može klasificirati u 41 varijablu istraživanja.

<sup>2</sup> Vidi: Darko Hudelist: *Banket u Hrvatskoj* (1990), CIP Zagreb

<sup>3</sup> Zakon o političkim organizacijama; NN SRH br. 19; od 3. 05. 1990.

Preliminarna analiza poduzeta je da bi se uopće mogla sastaviti matrica istraživanja, budući da se istraživanje nije moglo temeljiti ni na kojem ranijem sličnom pokušaju, što je razumljivo s obzirom na relativno novu pojavu političkih stranaka u Hrvatskoj.

Matrica analize pokazala je da bi relevantni metodološki pristup zahtijevao organiziranje istraživanja po sljedećim poglavljima: 1. samopercepcija stranke (smještanje u povijesni kontekst, definiranje stranke); 2. članstvo stranke (pojedinačno ili kolektivno, modeli primanja u članstvo, prava i dužnosti članova, disciplina unutar stranke, prestanak članstva); 3. ciljevi stranke (model odlučivanja o ciljevima, nominiranje ciljeva); 4. obilježja stranke (formalni elementi stranačkog identiteta, modeli zastupanja i predstavljanja stranke); 5. odnosi s drugim strankama (teritorij djelovanja stranke, modeli suradnje i povezivanja s drugim strankama u zemlji i izvan nje); 6. načela unutarstranačkih odnosa (javnost i tajnost u djelovanju, načela izbora u organe stranke, odnos razina organiziranja međusobno, način organiziranja stranke, modeli i pravila odlučivanja, mandatno razdoblje u stranci); 7. parlamentarno djelovanje stranke (modeli organiziranja zastupnika, odnos prema parlamentarnim institucijama, modeli selekcije kandidata za javne dužnosti, obaveze zastupnika u odnosu na stranku i stranke prema zastupniku); 8. organi stranke (osnovne jedinice, regionalne, gradske, republičke i - eventualno - tada savezne, reguliranje odnosa između izvršnih, savjetodavnih, stručnih i političkih dijelova stranke, podmladak stranke, sudovi časti, nadzorni organi); 9. stranačko informiranje i propaganda (izdavačka djelatnost); 10. financiranje stranke (izvori financiranja, modeli financiranja, privredno djelovanje stranke) i 11. prijelazne odredbe (način odlučivanja o statutu, način prestanka postojanja stranke i nasljedstvo stranačke imovine).

Ovakva organizacija "idealno-tipskog" statuta političke stranke u Hrvatskoj, bitno je određena i obavezama koje propisuje član 12. Zakona o političkim organizacijama<sup>4</sup> koji relativno precizno definira obavezni dio sadržaja statuta političkih organizacija.<sup>5</sup>

U ovom radu, prikazat ćemo sadržaje tri od jedanaest navedenih poglavlja analiziranih statuta stranaka u Hrvatskoj 1990. To su: 1. poglavlje o samopercepciji političke stranke; 2. poglavlje o članstvu; i 3. poglavlje o načelima unutarstranačkih odnosa. Takva se redukcija morala poduzeti zbog praktičnih razloga, budući da bi cjelovita analiza svih 749 članova statuta zahtijevala daleko više prostora nego što ga imamo na raspolaganju.

## 1. SAMOPERCEPCIJA STRANKE

Političke stranke, čije smo statute analizirali, bez iznimke započinju svoje statute definicijom same stranke. Većina njih nastoji u svom prvom članu obrazložiti sam naziv stranke, ili čak i sam pojam "stranka". Od deset parlamentarnih stranaka,

<sup>4</sup> Zakon o političkim organizacijama, NN SRH br. 19. od 3. 05. 1990.

<sup>5</sup> Prema članu 12. Zakona, statuti političkih organizacija moraju sadržavati odredbe o: "nazivu i sjedištu; amblemu odnosno znaku organizacije; zastupanju organizacije; ciljevima, ostvarivanju javnosti i načinu djelovanja; članstvu; oblicima organiziranja; organima upravljanja, načinu njihova izbora i opoziva, trajanju mandata te načinu odlučivanja; sredstvima za rad; prestanku organizacije te postupku s imovinom u slučaju njezina prestanka; općenarodnoj obrani i društvenoj samozaštiti".

njih devet imaju u svom nazivu riječ "stranka": jedino je Hrvatska demokratska zajednica izuzetak.<sup>6</sup> Dapače, prvi statut HDZ-a čak ni u široj definiciji vlastita naziva ne koristi pojam "stranka": po njoj je HDZ "dobrovoljna društvena organizacija s političkim programom". To je djelomice moguće objasniti činjenicom da je statut HDZ-a među najstarijim analiziranim statutima, i da je nastao u vrijeme kad političke stranke još nisu bile legalizirane, pa su i neke druge tadašnje političke organizacije (taj pojam konzekventno koristi i Bertalanič u obrazloženju Zakona o političkim organizacijama) u to doba sebe nazivale tek "savezima".<sup>7</sup>

U ovom dijelu analize, zanimali su nas odgovori na sljedeća četiri pitanja: 1. kako se definira pojam "stranka" u statutima političkih stranaka; 2. pozivaju li se nove stranke na neku vrstu kontinuiteta sa strankama koje su nekada djelovale na hrvatskom političkom prostoru; 3. ako se spominje neka vrsta kontinuiteta, kakav je odnos između novih stranaka i tih "stranaka - majki" i 4. spominju li se osobe (i koje) u statutima stranaka?

### 1.1. Definiranje pojma "stranka"

Već smo istaknuli da jedino statut HDZ-a ne spominje pojam "stranka" u svom uvodnom dijelu. Svih ostalih devet partija sebe definira širim pojmom "politička organizacija", koji koristi i zakonodavac. Osim te opisne sintagme za pojam stranke, pojavljuju se i sljedeći iskazi: a) "dobrovoljna organizacija" (statuti HKDS, HDZ); b) "demokratska organizacija" (HSP, SDH); c) "samostalna organizacija" (SDH, SDP); d) "jedinstvena organizacija" (SSH) i e) "društvena organizacija" (HDZ).

### 1.2. Kontinuitet s nekadašnjim strankama

Od 10 parlamentarnih stranaka, njih 6 ne spominje u statutu kontinuitet s nekom od nekadašnjih stranaka. To su: HDZ, HSLs, HKDS, HDS, HNS i SDH.

Za razliku od njih, četiri stranke određuju neku vrstu kontinuiteta s nekom od nekadašnjih hrvatskih stranaka. To su: HSP, HSS, SSH i SDP.

### 1.3. Odnos nekadašnjih i novih stranaka

Na osnovi tog podatka moglo bi se zaključiti da je 6 od 10 parlamentarnih stranaka sebe definiralo kao potpuno nove stranke na hrvatskom političkom području. Osim te grupacije, postoje još tri modela odnosa između nekadašnjih i novih stranaka. Prvi od njih jest model "nove stranke - pravnog nasljednika", a definirale su ga Socijalistička stranka i Stranka demokratskih promjena. Socijalisti će u 43. članu svog statuta zapisati da njihova stranka "na svim razinama organiziranja nasljeđuje sredstva u vlasništvu bivšeg Socijalističkog saveza - Saveza socijalista, svu njegovu nepokretnu i pokretnu imovinu, financijska sredstva, prava

<sup>6</sup> Strankama se ne nazivaju ni Savez reformista Hrvatske, Savez komunista - pokret za Jugoslaviju i Istarski demokratski sabor.

<sup>7</sup> Npr: Hrvatski socijalno-liberalni savez, Socijaldemokratski savez Hrvatske, a u BiH Stranka demokratske akcije.

i obaveze". Slična će se formulacija naći i u statutu SDP (član 49): "Stranka demokratskih promjena Hrvatske promjenom Statuta i naziva i u odnosu na SKH-SDP ne stvara novu političku stranku u smislu pravnog subjektiviteta, nego nastavlja pravni subjektivitet stranke SKH-SDP". Pritom se, međutim, osobito u izbornoj kampanji, negirao bilo kakav programski i politički kontinuitet s nekadašnjim političkim organizacijama u odnosu na koje je proglašeno pravno nasljedstvo. Upravo obratno, inzistiralo se na razlici u odnosu na te organizacije.<sup>8</sup>

Drugi model kontinuiteta nalazimo u statutu Hrvatske stranke prava, koja već u prvom članu svog statuta ističe puni kontinuitet svog postojanja od 1861, s prekidima od 6. siječnja 1929 (znamenita diktatura kralja Aleksandra Karađorđevića) do 25. veljače 1990 (dana kad je stranka ponovo registrirana u zagrebačkom sudu). HSP, koja u svom statutu sebe percipira kao najstariju hrvatsku političku stranku, novu registraciju 1990. smatra obnovom, a ne osnivanjem stranke, što simbolizira i 1861. godina na njezinu grbu. Što se samopercepcije tiče, dakle, u slučaju HSP-a ne možemo govoriti o novoj stranci, nego o obnovi stare stranke, koja je imala 61-godišnji prekid djelovanja. Zato ćemo ovaj model nazvati modelom "obnovljene stranke".

I, napokon, treći model odnosa između novonastale stranke i neke njezine prethodnice jest model "nove stranke starog naziva", koji je u svom statutu promovirala Hrvatska seljačka stranka. Ta se stranka (istog naziva kao najutjecajnija hrvatska stranka između dva svjetska rata) smatra "legitimnim sljednikom Hrvatske seljačke stranke, čija je javna politička djelatnost u domovini nasilno prekinuta u travnju 1941" (član 2. Statuta HSS). Ona se, dakle, ne smatra istom strankom s prekidom djelatnosti (poput HSP-a), nego novom strankom nasljednicom starog HSS-a.

#### 1.4. Osobe u statutima stranaka

Od svih analiziranih statuta, tek se u dva spominje ime osobe, na koju se poziva stranka, kao na osnivača ili utemeljitelja stranačke povijesti i ideologije. U članu 1. Statuta Hrvatske stranke prava stoji da je tu stranku "utemeljio Otac Domovine dr. Ante Starčević 1861. godine", a u članu 8. Statuta Hrvatske seljačke stranke spominje se da je programska deklaracija stranke utemeljena na "misli i djelu braće Radić, Vladka Mačeka i njihovih sljednika". Indikativno je, možda, da od druge dvije stranke s (pravnim) kontinuitetom ne spominju nijednu osobu iz stranačke povijesti, što je u statutima političkih organizacija na čiji se pravni kontinuitet pozivaju bio redovit slučaj. To je svakako znak nastojanja za promjenom ideologijskog obrasca, s kojim su i ta imena nestala iz uvodnih tekstova stranačkih dokumenata.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Potpuno je drukčiji slučaj sa SKPJ. U članu 33. Statuta ta stranka kaže da je "SKPJ pravni sljednik SKJ", ali u prethodnim članovima izričito spominje i ideologijski, odnosno programski kontinuitet s nekad vladajućom organizacijom. Tako u članu 1. stoji da ta stranka "nastavlja tradicije KPJ/SKJ, a svoj novi programski identitet temelji na trajnim vrijednostima jugoslavenskog radničkog i komunističkog pokreta, na povijesno potvrđenim komunističkim i socijalističkim idejama, humanističkim i civilizacijskim dostignućima čovječanstva".

<sup>9</sup> Treća stranka s kontinuitetom, SKPJ, ne spominje osobe u svom statutu, kao ni Savez reformista, koji je nastao pod neposrednim utjecajem tadašnjeg premijera Ante Markovića.

## 2. ČLANSTVO U STRANCI

Preliminarna analiza sadržaja statuta političkih stranaka u Hrvatskoj pokazuje da je u kompoziciji poglavlja na drugom mjestu najčešće ono koje regulira članstvo u političkim strankama i status pojedinog člana. Nas su zanimali odgovori na sljedeća pitanja: 1. imaju li stranke samo individualno, ili i grupno članstvo; 2. koji je način ulaska u članstvo stranke; 3. postoji li uvjet punoljetnosti za članove; 4. postoje li podmlaci političkih stranaka i u kojem obliku; 5. postoji li počasno članstvo u stranci; 6. postoji li podupiruće članstvo (simpatizeri, financijski donatori); 7. je li dopušteno istodobno članstvo u više stranaka; 8. kakva su prava članova; 9. koliko je prava izravno navedeno u statutima; 10. koje su dužnosti članova; 11. koliko je dužnosti izravno upisano u statutarnim pravilima; 12. kakav je kvantitativan odnos između prava i dužnosti članova u pojedinim statutima; 13. koje su disciplinske mjere predviđene za članove i 14. koji su razlozi prestanka članstva u političkim strankama.

Odgovori na ta pitanja bitna su pretpostavka analize normativnih odnosa u političkim strankama. Naime, upravo se na tim pitanjima razlikuju političke stranke čvrste unutrašnje organizacije od onih koje imaju fleksibilan pojam stranačkog organiziranja. Najčešće klasifikacije stranaka upravo su određene indikatorima unutarstranačkih odnosa. Njima su se bavile i najpoznatije sociološke analize stranaštva<sup>10</sup>, kao i analize odnosa izbornog i stranačkog sustava.<sup>11</sup>

Evo rezultata.

### 2.1. Individualno i grupno članstvo

U devet od deset analiziranih statuta, spominje se samo individualno članstvo. Jedini je izuzetak među parlamentarnim strankama Socijaldemokratska stranka Hrvatske, koja u 8. članu svog statuta spominje kolektivno članstvo, ne precizirajući taj pojam.

No, za razliku od parlamentarnih stranaka, sve tri stranke marginalnog političkog značenja koje smo uzeli kao kontrolnu grupu u ovoj analizi, predviđaju mogućnost kolektivnog članstva u svojim statutima. Tako će Savez reformista Hrvatske biti prije svega stranka grupnih članova, vrsta holdinga suglasnih organizacija - članica. Individualno članstvo u toj organizaciji je tek drugorazredno, pa je pitanje: radi li se uopće o političkoj stranci. Po svom statutarnom ustrojstvu, ta bi organizacija (koja je potpuno nestala s hrvatske političke scene) bila najbliža nekadašnjem Socijalističkom savezu radnog naroda, organizaciji koja ne može zadovoljiti kriterije stranaštva.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vidi: Robert Michels: *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji* (1990), FPN Informator, Zagreb

<sup>11</sup> Vidi: Dieter Nohlen: *Izborni pravo i stranački sustav* (1992). Školska knjiga, Zagreb

<sup>12</sup> Statut SRH spominje mogućnost kolektivnog članstva u članu 11, 14 i 20, pri čemu se precizira da kolektivni članovi mogu postati udruženja građana, društvene i političke organizacije. I u SK-PJ moguće je kolektivno članstvo, i to pristupanjem političkih organizacija i udruženja građana kao kolektivnih članova, ako prihvaćaju ciljeve SKPJ ili imaju slične ili iste programske orijentacije".

## 2.2. Načini postajanja članom

Jedna od najznamenitijih klasifikacija političkih stranaka - na masovne i kadrovske - temelji se na razlikovanju načina pridruživanja stranci. Odrednica o prijemu u članstvo postoji u svim analiziranim statutima. Nijedna od stranaka ne omogućuje potpuno bezuvjetnu mogućnost učlanjenja, nego od svojih članova traži prihvaćanje osnovnih načela stranke, njezina statuta i temeljnih programskih dokumenata. U svim strankama članstvo počinje potpisivanjem pristupnice (pristupne izjave), ali se pritom stranke razlikuju po tome da li pristupnicu smatraju istodobno i dovoljnim znakom pristajanja na stranački program i statut, ili same zadržavaju pravo procjene o podobnosti kandidata za članstvo. Različit odgovor na to pitanje jest osnova za razlikovanje dva osnovna modela prijema u članstvo.

Prvi je model - "dovoljna je pristupnica", a drugi je model "verifikacija učlanjenja".

Model dovoljnosti pristupnice prihvaća 6 od 10 parlamentarnih stranaka: HSS, SDH, SSH, HSLS, SDP i HDZ. Većina od tih šest statuta ne predviđa značajnija ograničenja članstva, ali postoje statuti koji su na samoj granici između jednog i drugog modela. Primjerice, za učlanjenje grupnih članova u SDH mora postojati suglasnost Predsjedništva stranke, dok je učlanjenje pojedinaca dobrovoljno i slobodno. Pa ipak, prema članu 8. statuta te stranke "učlanjenje u SDH obavlja podružnica (ogranak) SDH", pri čemu se "član upisuje u registar". Iako nije posve nedvosmisleno, ipak je iz tih formulacija moguće zaključiti da se članstvo ne može uskratiti kandidatu koji potpiše pristupnicu, već ga se mora upisati u registar članova.

Model verifikacije učlanjenja propisuju četiri stranke: HSP, HDS, HNS i HKDS. U Hrvatskoj stranci prava kandidat mora potpisati pristupnicu, ali tek ogranak HSP odlučuje hoće li ili neće biti primljen. Pritom postoje jasna ograničenja: "U Hrvatsku stranku prava neće biti primljena osoba, ako iz njezina prijašnjeg života i rada proizlazi, da će djelovati suprotno Temeljnim načelima i Statutu stranke ili da bi time bio narušen ugled stranke" (član 11.) Neće biti primljen ni kandidat koji je član neke druge stranke ili takve organizacije "koja u svom političkom programu zastupa nasilje kao sredstvo borbe za ostvarenje svoga političkog programa".

Slična ograničenja propisuju i Statut HDS-a<sup>13</sup>, dok Statut HNS-a definira da o upisu u registar članova odlučuje ovlaštení organ HNS-a. Statut te stranke, međutim, definira da osoba kojoj je uskraćeno pravo članstva, ima pravo prigovora sudu častu HNS-a. Napokon, statut HKDS-a propisuje nešto drukčiji postupak verifikacije članstva. Prijem se ograničava na potpisivanje pristupnice, ali je pritom punovažan tek ako tom potpisivanju prisustvuje povjerenik stranke. Nije precizno određeno da li se slanjem povjerenika za prijem stranka praktički suglašava s prijemom novog člana, ili je riječ o pukoj formalnosti.

## 2.3. Kriterij punoljetnosti

Članom 8. Zakona o političkim organizacijama određeno je da članovima političkih stranaka mogu biti samo punoljetne osobe. Uz uvjet državljanstva (tada SFRJ), to je jedino zakonsko ograničenje za članstvo u strankama.

<sup>13</sup> O tome u Statutu HDS, član 10: "U HDS se neće primiti osoba ako iz njezina prijašnjeg života i rada proizlazi da će djelovati suprotno Temeljnim načelima i Statutu stranke, ili da bi time bio narušen ugled Stranke"

Sedam stranaka iz ove analize izravno određuje kriterij punoljetnosti kao uvjet za članstvo u vlastitoj stranci, a tri u statutima taj uvjet ne spominju: HNS, HSP i HDS. Pritom, HSP čini najveći izuzetak: prema Statutu te stranke, maloljetna osoba "uz dopuštenje roditelja ili skrbnika može postati članom Hrvatske pravaške mladeži, koja djeluje u okviru HSP-a."

#### 2.4. Stranački podmladak

Na samom početku višestranačja, zakonom je bilo zabranjeno osnivanje posebnih organizacija podmladaka političkim strankama. Marijan Bertalanić<sup>14</sup>, komentirajući 8. član Zakona o političkim organizacijama, objašnjava to ograničenje ovako: "Na taj se način sprečava njihova (misli se na maloljetne osobe, op. aut.) politizacija i manipulacija u političke svrhe". Ipak, takva je odredba u neskladu s praksom i zakonima razvijenih parlamentarnih demokracija, a od početka stranačkog organiziranja nije primjenjivana ni u hrvatskom slučaju.

O podmlacima izravno u statutu govori pet stranaka koje smo analizirali, a danas gotovo sve imaju posebne organizacije mladih članova i simpatizera. Postojanje podmladaka dopuštaju statuti HSP, HDS, SDP, HSLS i HDZ, dok pet statuta ne spominje podmlatke (što ne znači da ih ne dopušta): SSH, SDH, HSS, HKDS i HNS).

No, tri su različita modela odnosa između stranke i njezina podmlatka. Prema prvom, podmlaci se organiziraju kao posebne organizacije: tako određuju statuti HSP (Hrvatska pravaška mladež, u koju ulaze maloljetne osobe uz dopuštenje roditelja ili skrbnika); HDS (Hrvatska starčevićanska mladež, koja se osniva "radi što svestranijeg organiziranja mladeži i njezina političkog djelovanja": član 44) i HDZ. Hrvatska demokratska zajednica pritom ima čak dvije organizacije mladih članova i simpatizera: prema članu 15. Statuta: "osobe od 14 do 25 godina mogu postati članovi Mladeži HDZ, a od 7 do 14 godina članovi podmlatka HDZ".

Drugi je model odnosa stranke i podmlatka: model unutarstranačke grupe. Tako će SDP svoje mlade članove organizirati u "generacijsku i programsku struju" u okviru SDP-a, pod nazivom Forum mladih SDP. To će biti, prema Statutu, jedna od grupacija unutar stranke, poput drugih programskih grupa, samo će imati dobnu utemeljenje.

Treći model reguliran je Statutom HSLS, koji predviđa mogućnost osnivanja društva mladih prijatelja HSLS pri ograncima stranke. Time se, prema tom statutu, nije stvorila stranačka organizacija podmlatka, niti se organizirala u stranci posebna struja, nego se ostavlja na volju lokalnim stranačkim organima da mlade simpatizere organiziraju u posebne klubove. Taj model mogao bi se nazvati modelom fakultativnog kluba, no od njega je i HSLS odustao te formirao standardnu organizaciju "Mladi liberali" po modelu posebne organizacije.

<sup>14</sup> Marijan Bertalanić; *Propisi o političkom udruživanju* (1991), Informator, str. 15.



## 2.5. Počasno članstvo

Pet statuta (HSS, HSP, SDH, HSLŠ, i HDZ) predviđa mogućnost počasnog članstva, a drugih pet (SDP, HDS, HNS, HKDS i SSH) ne predviđa takvu mogućnost, ali je i ne zabranjuje. Neke stranke (npr. HDZ) predviđjele su i mogućnost počasnog predsjednika, što je na samom početku stranke bilo i realizirano. Većina stranaka ima posebno određeno savjetodavno tijelo stranke, koje se sastoji od zaslužnih članova (poput seniora u nekim političkim strankama), ali se tu ne radi o počasnim, nego redovnim i uglednim članovima stranke. Takvi su organi: Časno vijeće HSS-a (kao savjetodavno i mirotvorno tijelo počasnih i zaslužnih članova), Savjet SDH; Vijeće HDS (bez prava odlučivanja s obaveznom snagom), Savjet SDP (30 do 50 istaknutih osoba, koje ne moraju biti članovi SDP), Veliko vijeće HSLŠ i Savjet dobronamjernih HDZ (koji je, prema 42. članu: "neformalno, brojem neograničeno i nestalno savjetodavno tijelo, a tvore ga od predsjednika HDZ-a odnosno Predsjedništva HDZ pozvani ugledni članovi, simpatizeri ili birači, odgovarajuće profesionalne grane, iskustva, ugleda i utjecaja u društvu", pri čemu mišljenje tog savjeta ne obavezuje na rad i djelovanje tijela i funkcionere stranke).

## 2.6. Podupirajuće članstvo

Četiri stranke u statutima definiraju mogućnost postojanja podupirajućeg članstva (HSS, HDZ, SDP i SSH), razumijevajući tu kategoriju privrženika i kao financijske donatore i kao simpatizere koji pomažu stranci u organiziranju političkih akcija. Neke stranke (HSS, SDP, HDZ i SSH) te članove nazivaju i pridruženim članovima, a statut SDP izričito određuje da simpatizeri mogu sudjelovati u radu stranke samo po pozivu, dok sve stranke utvrđuju da oni nikad nemaju pravo na odlučivanje o stranačkoj politici.

## 2.7. Ekskluzivnost članstva

Iako nije zakonska obaveza, sve stranke podrazumijevaju da njihovi člnovi ne pripadaju istodobno nijednoj drugoj političkoj stranci. Rijetke su političke stranke koje ne postavljaju tu obavezu svojim članovima: poput Transnacionalne radikalne stranke ili Saveza reformista Hrvatske. No, tu je već pitanje radi li se o strankama ili o specifičnim interesnim organizacijama. Pet stranaka iz naše analize (HSP, HNS, SSH, SDH, HSLŠ) eksplicitno je u statute unijelo zabranu bipartizma, dok je pet ostalih stranaka to impliciralo, bez posebnog spominjanja (HSS, HKDS, HDS, SDP, HDZ). Može se zato zaključiti da je više riječ o stilskoj i formalnoj nego o bitnoj i distinktivnoj razlici u pisanju statuta.

## 2.8. Prava članova

Odjeljak o pravima članova političkih stranaka znakovit je za očitovanje tipa mišljenja o samoj ulozi i funkcijama pojedinaca u stranačkoj politici.

Većina političkih stranaka u svojim statutima navodi pet točaka, navodeći da su temeljna prava članova:

1. birati i biti biran na funkcije u stranci (svih 10)
2. inicirati i predlagati politiku stranke (svih 10)
3. biti informiran o stranačkoj politici (svih 10)
4. sudjelovati u radu stranke (svi, osim SDH i SSH)
5. izricati mišljenja, kritike i prigovore (7 statuta, osim HSS, SSH i HSL)

Četiri političke stranke (HDZ, HSP, HDS i HKDS) smatraju tako formulirano poglavlje o pravima članova dovoljnim, te ne navode nikakva druga posebna članskih prava, osim ovih pet temeljnih. U našoj klasifikaciji, te bismo stranke mogli nazvati i strankama "pet temeljnih prava članova". No, prije nego što pokažemo ostala posebna, manje učestala, prava članova u pojedinim strankama, treba reći da je suglasnost o "temeljnim pravima" (koja sadrže svi statuti ili većina njih) zapravo pokazatelj da stranke smatraju to poglavlje više formalnom obavezom, nego mogućnošću da se pojedina stranka izdvoji od drugih višim stupnjem interne demokratičnosti. Pet osnovnih prava, od kojih su sva samorazumljiva (da se "sudjeluje u radu" nije nikakvo posebno pravo, već normalna posljedica učlanjenja, kao i "birati i biti biran", "inicirati i predlagati" ili "biti obaviješten") pokazuje da se članovi stranaka ne drže najvažnijim sudionicima procesa unutarstranačkog odlučivanja. Zato ne iznenađuje da su za tri od četiri stranke "pet osnovnih prava članova" (HDZ, HSP i HDS) i po drugim elementima statuta stranke najviše interne discipline.

U drugu grupaciju, prema ovom kriteriju, smješteno je ostalih šest stranaka, koje članu stranke priznaju i "pravo na odlučivanje". Iako je također riječ o stanovitom samorazumljivom pravu, vrijednost ovog iskaza je u njegovoj upotrebnoj snazi: on je u statutima zamijenio pravo na "sudjelovanje u radu". Stranke "prava na odlučivanje" jesu: HSL, HSS, HNS, SDH, SDP i SSH).

Stranke "prava na odlučivanje" u svojim statutima, osim pet temeljnih prava, spominju i pojedina specifična prava članova. Najviše tih "posebnih" prava ima statut Socijalističke stranke Hrvatske:

1. pravo na stav drukčiji od većinskog
2. odgovornost funkcionara stranke članstvu
3. pravo na samokandidiranje
4. pravo uvida u materijalno-financijsko poslovanje stranke
5. pravo da se bude kandidat na izborima
6. pravo žalbe na postupke u stranci.

Od posebnih prava, u Statutu SDP se nalaze:

1. pravo na samostalno djelovanje u suglasju sa stranačkom politikom
2. pravo na solidarnu pomoć i zaštitu od nasilja
3. pravo na organiziranje posebne programske struje u stranci;

dok statut HSL navodi i:

1. pravo na odstup s dužnosti
2. pravo na istupanje iz stranke.

### 3.9. Broj navedenih prava članova

Stranke se razlikuju prema broju prava koja članovima jamče statutima, i to:

SSH	10	HKDS	5
SDP	9	SDH	5
HSLs	7	HSP	5
HNS	6	HDS	5
HSS	6	HDZ	5

### 3.10. Dužnosti članova

U statutima 10 analiziranih političkih stranaka nalazi se 18 raznih dužnosti, od kojih su četiri navedene u devet od deset statuta. To su:

1. prihvatiti i promicati temeljna načela stranke 9 (osim SDP)
2. pridržavati se statuta stranke 9 (osim SSH)
3. provoditi stranačke odluke 9 (osim HSLs)
4. plaćati članarinu i davati materijalnu potporu 9 (osim SSH)

Ostale odredbe o dužnostima članova manje su česte, ali na indikativan način klasificiraju same stranke, koje ih imaju (ili nemaju) u svojim statutima. To su:

1. čuvati čast i ugled stranke (osim HSS, HSLs, SDP) 7
2. zalagati se za interese stranke (HSP, HNS, HKDS, HDS, HDZ) 5
3. predlagati akcije (HSP, HDS, HDZ, SDP) 4
4. poštovati i uvažavati druge članove (HSP, HDS, HNS) 3
5. ispuniti zaduženja koja nalaže ogranak (HSP, HDS, SDP) 3
6. širiti slogu i ljubav među hrvatskim narodom i državljanima Hrvatske (HDS, HSP) 2
7. služiti narodu kao uzor (HSP, HDS) 2
8. zastupati stranačke stavove kao zastupnik (SDP, SSH) 2
9. djelovati u teritorijalnoj organizaciji (SDH) 1
10. raditi na osnivanju ogranaka, ako ne postoje (HDS) 1
11. obogaćivati svoju političku kulturu i naobrazbu (HDS) 1
12. pratiti, proučavati i analizirati političke prilike u zemlji i inozemstvu (HDS) 1
13. zalagati se za slobodu i boljitak hrvatskog naroda i hrvatskih državljana (HDS) 1
14. savjesno obavljati funkcije u stranci (SSH) 1

Već prvi uvid u poglavlje o pravima i dužnostima članova pokazuje da su se tri stranke "udaljile" od ostalih po posebnosti vlastita pristupa: s jedne strane,

Socijalistička stranka Hrvatske, s relativno velikim brojem posebnih prava, koja ne spominju druge stranke, a s druge: Hrvatska stranka prava i Hrvatska demokratska stranka, koje imaju mnoge originalne dužnosti kojih nema u drugim statutima. Takva sličnost statuta HDS i HSP vidjet će se i u drugim nalazima ove analize: najviše u dijelu koji govori o stranačkoj disciplini, o mjerama za discipliniranje članstva. Svih 11 dužnosti, nabrojanih u Statutu HSP nalazi se u onom HDS, dok se u Statutu HDS nalaze još četiri dužnosti, koje nema ni jedan drugi statut: "raditi na osnivanju ogranka", "obogaćivati svoju političku kulturu i naobrazbu", "pratiti, proučavati i analizirati političke prilike u zemlji i inozemstvu", te "zalagati se za slobodu i boljitak hrvatskog naroda i svih hrvatskih državljana". Jedino te dvije stranke, nadalje, obavezuju svojim statutima članove da "šire ljubav i slogu među hrvatskim narodom i hrvatskim državljanima", te da "služe narodu kao uzor", pa se zato opravdano može reći da su one konceptijski organizirane i kao moralni prosuditelji i edukatori političke cjeline.

Ta se sličnost HSP i HDS, te razlika SSH može vidjeti i pri raspodjeli frekvencija broja navedenih dužnosti članova, gdje će HDS i HSP biti na samom vrhu (kao što su po frekvenciji pojavljivanja prava članova bili pri dnu) ljestvice.

### 3.11. Broj navedenih dužnosti članova

Evo kako to izgleda:

HDS	15	HKDS	6
HSP	11	HSS	5
HNS	7	SSH	5
SDH	7	SDP	5
HDZ	7	HSLs	3

Ovi su podaci, međutim, upotrebljivi tek ako se uspoređi broj navedenih prava i dužnosti članova u pojedinim stranačkim statutima.

### 3.12. Odnos prava i dužnosti članova

Da bismo vjernije prikazali kakav je odnos između prava i dužnosti članova u pojedinim strankama u Hrvatskoj, primijenit ćemo najobičnije matematičko načelo, tako da od broja nabrojanih prava oduzmemo broj dužnosti za svaku stranku. Ti rezultati izgledaju ovako:

Socijalistička stranka Hrvatske	+5
Stranka demokratskih promjena	+4
Hrvatska socijalnoliberalna stranka	+4
Hrvatska seljačka stranka	+1
.....	
Hrvatska kršćanska demokratska stranka	-1
Hrvatska narodna stranka	-1

Hrvatska demokratska zajednica	-2
Socijaldemokratska stranka Hrvatske	-2
.....	
Hrvatska stranka prava	-6
Hrvatska demokratska stranka	-10

Ovakav poredak stranaka, svakako, mogao bi biti podlogom njihova detaljnijeg smještanja unutar političke lepeze, tim više što se može pretpostaviti da bi daljnja analiza pokazala i odnos između političkih programa stranaka i njihova odnosa između prava i dužnosti članova. Prema ovom kriteriju u gornju skupinu (više prava, nego dužnosti) spadale bi stranke "ljevice" (SSH, SDP) i centra (HSS, HSLs), srednju bi zauzimale stranke centra i desnog centra (HNS, SDH, HDZ, HKDS), dok bi u trećoj skupini - sa značajnom razlikom u odnosu na ostale - bile dvije stranke desnice i izrazite desnice (HSP, HDS).

## 2.12. Disciplinske mjere

U neposrednoj su vezi s prethodnim nalazima i odredbe statuta koje određuju disciplinske mjere u pojedinim strankama. Analiza tih odredbi ukazuje na šest mjera za sankcioniranje prekršaja stranačkih pravila. To su:

1. isključenje iz stranke	10
2. suspenzija (raspuštanje) organa stranke	4 (HSS, SDP, HSLs, HDZ)
3. suspenzija člana stranke	3 (HSP, HSS, HDZ)
4. opomena	2 (HSP, HDS)
5. pokretanje postupka pred sudom časti	1 (HNS)

Isključenje iz članstva, dakle, najčešći je oblik disciplinskog sankcioniranja prekršaja u strankama. No, u pojedinim strankama postoje i upozoravajuće mjere: u Hrvatskoj stranci prava pisana opomena, a potom i suspenzija, pa tek na kraju isključenje. U Hrvatskoj demokratskoj stranci postoje dvije opomene pred isključenje: pisana opomena i posljednja opomena. Suspenziju pojedinaca spominju statuti HSP, HSS i HDZ, dok Hrvatska narodna stranka određuje u nekim slučajevima ne sasvim jasno "pokretanje postupka pred sudom časti".

S obzirom na to, hrvatske se stranke mogu dijeliti i na:

a) stranke troetapnog disciplinskog postupka	2 (HSP, HDS)
b) stranke dvoetapnog disciplinskog postupka	3 (HSS, HDZ, HNS)
c) stranke jednoetapnog disciplinskog postupka	5

Ovakva podjela političkih stranaka također pokazuje značajne razlike među njima. Iako se može činiti paradoksalnim da stranke s većim stupnjem stranačke discipline imaju troetapni disciplinski postupak, a stranke s mogućnošću formiranja unutarstranačkih programskih struja tek jednoetapni, ipak je riječ o pokazatelju koji potvrđuje, a ne negira, dosadašnje nalaze istraživanja. Ti su rezultati indikativni jer upućuju na zaključak da stranke koje teže "pokroviteljskoj" ulozi kad je riječ

o moralu građanstva i čiji članovi imaju najviše dužnosti, a najmanje prava, istodobno imaju i najslojevitije normativne pretpostavke za "odgojno-političko" djelovanje stranačkih zvaničnika prema članovima stranke. Primarnim isključenjem, stranke se oslobađaju članova koji se ne pridržavaju stranačkih pravila. One se tim izbjegavanjem međumjera, međutim, odriču odgojne funkcije. Naprotiv, stranke koje imaju sistem "odgojnih mjera" postižu tri učinka: a) iskazuju da su zainteresirane za internu političku socijalizaciju članstva, prema dominantnoj stranačkoj politici; b) svojim mjerama upozorenja mogu lakše kontrolirati unutarstranačku disciplinu; c) daju prinos blagom mistificiranju činjenice članstva u stranci. Time se istodobno postiže socijaliziranje pojedinaca u interesu stranačkog vrha, a ne gubi se članstvo. Sve je to nemoguće uz jednokratno isključenje. Jednoetapnim disciplinskim postupkom stranke pokazuju da ne namjeravaju izrazito odgojno djelovati na svoje članove.

### 2.13. Razlozi prestanka članstva

Tri su osnovna razloga za prestanak članstva u političkim organizacijama: isključenje (što u statutima ima svih 10 stranaka), dobrovoljno istupanje (također svih 10), te smrt (što, vjerojatno iz zaboravljivosti izostavljaju tri stranke, a HDZ je podvodi pod termin ("više sila"). Neke stranke imaju i model "brisanja iz evidencije" (HSS), kao posljedicu prije svega nepovezivanja s lokalnom organizacijom (SDH) ili neplaćanja članarine (HKDS, HSP, SDH). Hrvatska narodna stranka izričito spominje pristupanje drugoj stranci kao razlog automatskog prestanka članstva u HNS-u, a HDZ poznaje i razlog "gubitak poslovne sposobnosti". Prema broju razloga za prestanak članstva koje izravno navodi u statutu, na prvom je mjestu SDH (pet), slijede HSP, HSS, HKDS i HDZ (četiri), HNS, HDS i SSH navode tri razloga, a SDP i HSLS dva.

Za ovu je analizu, međutim, značajnije spomenuti proceduralna pravila za isključenje članova. Šest statuta (HDZ, HSS, HKDS, SSH, SDP i HSLS) precizno objašnjava pravila tog postupka. U HDZ-u svaki član ili tijelo može predložiti isključenje drugog člana. Pisani se prijedlog šalje komisiji za statut HDZ, koja procjenjuje postoji li vjerojatnost za krivnju, te suglasnost upućuje temeljnoj organizaciji, čiji odbor odlučuje apsolutnom većinom članova. Član se može žaliti sudu časti, i u tom razdoblju miruju njegova prava i obaveze. Postoji mogućnost i drugostepenog žalbenog postupka Središnjem odboru. Predsjednik i potpredsjednici stranke imaju posebno pravo da udalje bilo kojeg člana iz stranke i sa stranačkih dužnosti, na statutarno neodređeno vrijeme, ali su obavezni dostaviti odgovarajućim stranačkim organima tu odluku na konačno odlučivanje.<sup>15</sup> Svaki član ima pravo na obranu svojih stavova u postupku isključenja.

U HSS-u je postupak sličan: na osnovi pisanog prijedloga, odluku o isključenju donose članovi ogranka stranke kojem član pripada, i to apsolutnom većinom te obaveznim tajnim glasovanjem. Predsjednik i u toj stranci može suspendirati bilo

<sup>15</sup> Prema 37. članu Statuta HDZ: "Predsjednik i potpredsjednici mogu zaustaviti provedbu odluka svih tijela HDZ te nositelja dužnosti HDZ i članova, ako su oni u suprotnosti sa zakonom, statutom i smjernicama i odlukama tijela HDZ, programskim i djelatnim ciljevima stranke".

kojeg člana, a suspenzija traje do okončanja disciplinskog postupka. Iznimno, člana može isključiti i Skupština i Glavni odbor stranke. Konačnu odluku, nakon prigovora, donosi Časni sud HSS.

U HKDS statutom je regulirano samo to da odluku o isključenju može donijeti zbor članova podružnice ili ogranka HKDS, a također i Malo vijeće podružnice, ali ne i predsjednik ili viši organi stranke. Član se može žaliti.

U Socijalističkoj stranci odluku o isključenju donosi općinski odbor, a žalba se upućuje Glavnom odboru stranke.

Statut SDP je specifičan jer predviđa da odluku o isključenju donosi Predsjedništvo stranke, na prijedlog općinskog ili gradskog predsjedništva SDP, ili na vlastitu inicijativu, kad član grubo krši statut ili svojim ponašanjem teško narušava ugled stranke. Odluka, dakle, nije na nižim, nego na višim organima stranke.

Napokon, u Statutu HSLŠ definirano je da o isključenju odlučuje statutarna komisija ogranka stranke, a žalba se može uputiti statutarnoj komisiji HSLŠ.

### 3. NAČELA UNUTARSTRANAČKIH ODNOSA

U ovom djelu analize prikazat ćemo kako statuti odgovaraju na sljedeća pitanja: 1. kakav je odnos između javnosti i tajnosti u stranačkom djelovanju; 2. koja su osnovna načela selekcije političkog personala unutar stranaka; 3. koji su osnovni principi unutarstranačkog odlučivanja i 4. kako se odlučuje o statutu, kao skupu temeljnih pravila stranačkog ponašanja. U ovom tekstu nećemo se zadržavati na ostalim statutarnim temama unutarstranačkih odnosa, kao što su: način organiziranja stranke i odnosi između pojedinih organa stranke na vertikalnoj i horizontalnoj razini, budući da te teme traže dodatan prostor za eksplikaciju.

#### 3.1. Javnost i tajnost

Zakon o političkim organizacijama u Republici Hrvatskoj u svom 5. članu obavezuje: "Rad političkih organizacija je u pravilu javan. Političke su organizacije dužne osigurati uvid javnosti u ostvarivanje njihovih ciljeva i u sticanje i korištenje sredstava kojima raspolažu. Političke organizacije mogu iznimno isključiti javnost u slučajevima predviđenim u statutu organizacije". Taj zakon regulira (30. član) da je financijsko poslovanje stranke uvijek javno, a da je za nadzor nad njim nadležan državni organ za kontrolu prihoda.

Naravno, sve stranke djeluju tek dijelom javno, ali od 10 stranaka iz ove analize, njih tri u statutu predviđa samo javno djelovanje (HNS, SDH, HKDS), dok ostalih sedam dopušta povremeno isključivanje javnosti.

Kao razloge povremenog isključenja javnosti, statuti navode:

- |                                 |                   |
|---------------------------------|-------------------|
| 1. ugrožavanje interesa stranke | 3 (HDS, HSP, HDZ) |
| 2. sigurnost i obrana Hrvatske  | 2 (HDS, HSP)      |
| 3. unutarstranačke teme         | 2 (SSH, SDP)      |
| 4. vojna ili državna tajna      | 1 (SSH)           |

No, budući da sve stranke koriste mogućnosti povremenog isključivanja javnosti, iskazi u statutima imaju tek nominalističku, a ne realnu vrijednost, pa teško da mogu biti indikatori ozbiljnjih razlika među strankama.

### 3.2. Načela izbornog postupka

Među principima izbornog postupka u stranačke organe, ova se analiza zadržala na tri pitanja: a) tajno ili javno glasovanje prilikom izbora; b) posebna načela izbora i c) broj potrebnih glasova za izbor (kvorum). Riječ je o izuzetno važnim odredbama statuta, budući da njihova nejasnoća može dovesti do blokade stranke u svakoj kriznoj situaciji.

U tri stranke su izbori za sve stranačke dužnosti isključivo tajni (HNS, HSS, HSLŠ), a u šest "u pravilu tajni" (HSP, SDH, HKDS, HDS, SSH, HDZ), dok statut SDP nema jasan iskaz o tom pitanju. Javno je glasanje, dakle, potpuno izbačeno kao pravilo odlučivanja, iako ga u posebnim situacijama stranke primjenjuju, ali samo iznimno i za manje značajne dužnosti (npr. u HDS i HSP pri izborima u ograncima, SDH samo ako nema više kandidata za jedno mjesto, u HSLŠ-u imenovanja su javna, a izbori tajni). Statut SDPH ne uvjetuje način glasanja, ali ustanovljuje poseban organ: izborni odbor od 11 do 15 članova, koji organiziraju i kontroliraju izbore na svim razinama.

Neke stranke, poput SDP-a, određuju osnovna načela izbornog postupka. Četiri stranke (SDH, HKDS, SSH, HSLŠ) obavezuju da se na izborima pojavljuje više kandidata od izbornih mjesta; tri (HSS, HSLŠ, HDZ) daju posebne ovlasti predsjedniku stranke; pet ih dopušta ograničeno kooptiranje u stranačke organe nakon izbora - najčešće do jedne trećine članova vodstava (HSP, SDH, HKDS, HDS, HDZ), a jedna (SDP) određuje obavezu odgovarajuće zastupljenosti programskih struja unutar stranke. U HDS i HSP kandidati su obavezni dostaviti svoju biografiju prije izbora.

### 3.3. Načela odlučivanja u stranci

Dva pitanja bitno određuju proceduru odlučivanja u svakoj organizaciji: a) da li se odlučuje javnim ili tajnim glasovanjem i b) kolika je većina potrebna da bi sastanci bili punovažni (kvorum), odnosno da bi se donijela odluka. Ta pravila nisu istovjetna kad se radi o odlučivanju, u odnosu na izborna pravila, budući da su prilikom izbora pravila odlučivanja stroža.

Za razliku od određenja o "isključivo tajnom" ili "u pravilu tajnom" glasanju na izborima, stranke najčešće nemaju definiran način odlučivanja o ostalim odlukama: tek dvije stranke (HSP i HSLŠ) definiraju obavezu javnog odlučivanja, dok jedna (SDH) određuje pravilo tajnog odlučivanja. Statuti ta pravila (kod običnog odlučivanja) ne smatraju bitnima: ona se spominju tek usputno, za pojedine situacije gdje je javni, odnosno tajni tip glasanja obavezan (u HSP javno se glasuje u ograncima, a u HSLŠ prilikom odlučivanja o programu i izvještaju stranke, dok je u SDSH glasanje u pravilu, ali ne i obavezno, tajno).

Moglo bi se zaključiti da su stranke namjerno izbjegle nepotrebna ograničenja u mogućnostima odabira načina odlučivanja, što je i razumljivo, budući da se u praksi doista teško ograničiti samo na jedan od ta dva načina.



Razlike su veće u odnosu prema kvorumu za rad stranke. Stranke uglavnom kombiniraju različite vrste kvoruma za različite odluke i nivoe odlučivanja. U HSS-u je kvorum u ograncima polovica, a u Skupštini HSS-a dvije trećine izbornika. HSLS predviđa samo za najviše organe dva tipa kvoruma: za sjednice Malog vijeća stranke potrebno je dvotrećinsko prisustvo članova stranke, a za Sabor HSLS-a čak tri četvrtine. Po zahtjevu za tročetvrtinskom prisutnošću izabranih zastupnika, HSLS je jedina stranka koja ustanovljuje taj model kvoruma. Mnogi su statuti (HSP, HDS, SSH, SDP, HSLS) regulirali samo pitanje kvoruma na najvišim razinama stranke, ostavljajući mogućnost nižim razinama da o tome odluče posebnim poslovnicima. U statutima su, pak, spomenuti sljedeći modeli kvoruma:

- |                                 |                              |
|---------------------------------|------------------------------|
| a) kvorum 50-postotne većine    | 4 (HSS, SDH, HKDS, SSH)      |
| b) kvorum dvotrećinske većine   | 5 (HSP, HSS, HDS, SDP, HSLS) |
| c) kvorum tročetvrtinske većine | 1 (HSLS)                     |

Već se i iz ovakve distribucije frekvencija pojavljivanja određenih modela u statutima stranaka vidi da su HSS i HSLS stranke čiji statuti predviđaju razlike u kvorumu za različite razine: u HSS je polovica članova dovoljna za punovažnost zasjedanja u ograncima, a dvije trećine za skupštinu stranke, dok je u HSLS-u, kao što je rečeno, u Malom vijeću potrebna dvotrećinska, a u saboru stranke tročetvrtinska većina članova.

No, koliko se glasova mora sakupiti da bi neki prijedlog postao odlukom? U odgovoru na ovo pitanje, razlike su još veće, zato što statuti ne razlikuju samo razine odlučivanja nego i vrstu odluke. Tako će, redovito, najstroži kriteriji biti potrebni za usvajanje stranačkih dokumenata: statuta, programa, deklaracija, te pri izboru vodstva stranke.

No, ipak, moguće je definirati sljedeće modele potrebne većine za donošenje odluka:

- |                           |                              |
|---------------------------|------------------------------|
| 1. 50 % prisutnih članova | 10                           |
| 2. 50 % svih članova      | 5 (HSP, HSS, HKDS, SDP, HDZ) |
| 3. 2/3 prisutnih članova  | 1 (SDH)                      |
| 4. 2/3 svih članova       | 1 (HDZ)                      |

U HSLS-u s nekim važnijim odlukama stranačkih organa obavezno se mora složiti predsjednik stranke. Tablica pokazuje da je ipak osnovni način odlučivanja u strankama - suglasnost polovice prisutnog izbornog tijela. Svi drugi načini glasovanja su iznimke, od kojih je naješća ona koja traži apsolutnu većinu ukupnog odlučivačkog tijela za punovažnost odluke.

### 3.4. Odlučivanje o statutu

Zanimljivo je ustanoviti u kojim se sve slučajevima primjenjuju iznimna pravila o potrebnoj većini. U HSP-u polovica ukupnog broja glasova traži se samo za usvajanje statuta. U HSS-u se takva, apsolutna, većina traži za odluke o statutu, izbor najviših funkcionara stranke, za programsku deklaraciju i izborni program, te uvijek za odluke Predsjedništva stranke. U HKDS-u se većinom svih glasova odlučuje o predsjedniku stranke, o programu, statutu i deklaraciji stranke, a Malo

vijeće uvijek odlučuje takvom većinom. Statut HDS-a traži apsolutnu većinu za odluku o isključenju člana, te za usvajanje temeljnih načela i statuta stranke. U SDP-u je samo za usvajanje statuta predviđeno glasovanje apsolutnom većinom delegata Konvencije. U HSLS-u se posebnim postupkom inauguriranja donose odluke Malog vijeća, za koje je potrebna apsolutna većina članova tog organa, ali i suglasnost predsjednika stranke. U HDŽ-u se posebni postupak odlučivanja (dvotrećinskom većinom prisutnih članova Glavnog odbora HDZ) propisuje samo za odlučivanje o programu, ali ne i o statutu stranke.

Ipak, jasno je da je upravo statut onaj dokument zbog kojeg se najčešće traži poseban postupak usvajanja. To je razumljivo s obzirom na važnost tog dokumenta za unutarstranačke odnose. Analiza sadržaja posebnih (najčešće "prijelaznih i završnih") odredbi kojima se utvrđuje način izmjene statuta stranke, omogućuje utemeljenje za sljedeću klasifikaciju stranaka prema načinu usvajanja njihova statuta:

- |                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| 1. polovica prisutnih članova | 4 (HNS, SSH, HSLS, HDZ)      |
| 2. polovica svih članova      | 5 (HSP, HSS, HKDS, HDS, SDP) |

No, osim što se donose uz posebnu većinu, odlučivanje o statutima određuju i druga specifična pravila, koja se ne primjenjuju u drugim slučajevima stranačkog odlučivanja. To su:

1. obaveza javne rasprave 5 (HSP, HDS, HSS, SSH, HKDS)
2. posebna većina 5 (HSP, HDS, HSS, HKDS, SDP)
3. ograničena mogućnost predlaganja izmjena 5 (HSP, HDS, HSS, HKDS, HDZ)
4. zabrana novih predlaganja nakon odbacivanja prijedloga 2 (HDS, HSP)
5. verifikacija prijedloga prije ulaska u proceduru odlučivanja 3 (HSP, HKDS, HSLS)

## ZAKLJUČCI

Analiza sadržaja statuta političkih stranaka u Hrvatskoj iznimno je obiman istraživački posao, koji je započeo slaganjem matrice samog istraživanja. Ta je matrica pokazala da se "idealni tip" statuta sastoji od 41 teme, u 11 poglavlja statuta. U ovom radu prikazana su samo statutarna rješenja u 10 parlamentarnih stranaka dobivena analizom tri poglavlja njihova statuta.

Analiza pokazuje stanje političke svijesti i kulture, te dominirajućih tendencija unutar stranaka u trenutku njihova programskog i statutarnog oblikovanja potkraj 1989. i početkom 1990. godine. Iako su nedostaci u mnogim dijelovima statuta očiti, oni su dijelom rezultat početničkog nesnalaženja u novim uvjetima pluralističkog poretka, a dijelom objektivnih utjecaja političkog okruženja koje je i samo tek stvaralo novu matricu rješavanja političkih konflikata, neki nalazi istraživanja ukazali su na značajne razlike među nastajućim političkim strankama. Među te značajnije razdjelnice spadaju: različit tretman prava i dužnosti članova, različit odnos prema unutarnjem discipliniranju članova, razlike u načinu ućlanjivanja, razlike u ovlastima predsjednika stranke, razlike u načinu uključivanja maloljetnika u stranačku politiku, modeli odlučivanja u stranci o najvažnijim odlukama, te odnos prema nekim strankama u hrvatskoj političkoj povijesti.

S obzirom na postojanje razlika, bilo bi razloga za polemiziranje s tezom o nestrukturiranosti političkih stranaka u Hrvatskoj, ako se zadržimo na analizi normativne razine - njihovih statuta. Mogla bi se postaviti suprotna teza: prema pravilima i načinu internog ponašanja u strankama, one se podosta razlikuju od samog početka, od svojih statutarnih pravila. To, međutim, nikako ne znači da se stranke i u programskom sadržaju, a osobito u političkoj praksi mogu odrediti kao jasno strukturirane, u smislu profiliranja programa koji određuju pojedine stranačke obitelji u teoriji političkih stranaka.

Statuti nam, dakle, mogu biti značajan (ali ne i dovoljan) pokazatelj za klasifikacije stranačkog sustava koji se u Hrvatskoj razvio nakon parlamentarnih izbora u travnju i svibnju 1990, kao i za određivanje mjesta koje pojedine stranke u njemu imaju.

Namjera je ovog istraživanja bila stjecanje osnovnog uvida u nezaobilazni segment buduće klasifikacije stranačkog sustava u razdoblju njezina nastajanja u Hrvatskoj.

Dejan Jović

*A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CONTENT OF THE STATUTES  
OF THE POLITICAL PARTIES IN CROATIA (1991)*

*Summary*

The formulating of the new political parties' programs and statutes in Croatia is considered to be a less important normative aspect of political activity. Yet a comparative analysis of the content of the statutes articulated by the political parties in Croatia at the time when they were formed reveals the prevailing tendencies in the political practice in that period as well as the level concomitant of experience in political organizing. Some of the findings point to significant differences among the emerging political parties in matters such as the treatment of the members' rights and duties, attitudes towards internal party discipline, the procedure related to affiliation, the authority pertaining to the parties' presidents, the inclusion of youth in the forming of party policy, models of decision-making, and attitudes towards earlier parties in Croatian political history. The author stresses that his analysis does not refer to the time of writing but to the situation at the very beginning of the institutionalizing of party pluralism. He believes that his results may offer important insights for some future classification of the Croatian party system.