

Izvorni znanstveni članak

321.7.01

Primljeno: 4. lipnja 2003.

Političke stranke i javno dobro

ZVONKO POSAVEC*

Sažetak

Autor problematizira odnos političkih stranaka i javnoga dobra. Polazi od pitanja je li pravno moguće obvezati stranke na djelovanje u korist javnoga dobra. Po svemu sudeći, to nije moguće zato što u demokraciji ne postoje nikakvi kriteriji koji bi se apriorno mogli uspostaviti kao obvezujuće norme. Javno dobro, naime, ovisi o elementarnim ustavnim rješenjima i općoj političkoj kulturi.

U ovom smislu, autor prikazuje model monarhijske države. Prema toj se koncepciji javni interes može izvesti “odozgo”, tj. javni je interes rezultat emancipacija “najviše” državne vlasti. U modernoj demokraciji, međutim, ne može se formirati opća volja bez stranaka. Brigu o zajednici vode ove organizacije koje su odgovorne više sebi samima nego cjelini. Na neki način, stranke predstavljaju opasnost za demokraciju, kao i za cijelu političku zajednicu. Autor postavlja pitanje: kako, i možemo li uopće, riješiti ovu dvojbu? Pozivajući se na Scheunera, Hessea, Emkea, Habermasa i Häberlea, odgovor vidi u postulatu da javni interes ne može biti samo stvar države nego svih članova političke zajednice. Stranke u suvremenoj pluralističkoj kulturi trebaju osvijestiti da im je primarna zadaća javno dobro koje ne smije biti u funkciji stranačkog života.

Ključne riječi: država, javno dobro, monarhija, parlamentarna demokracija, političke stranke, ustav

Političke stranke nastale su kao popratni fenomen demokratske ustavne države. Njihov je životni prostor javna i neometana rasprava, njihovo pravilo igre opće pravo glasa, a njihov najznačajniji prostor djelovanja parlament¹. Ova definicija političkih stranaka Michaela Stolleisa jasno naznačuje da su političke stranke moguće samo u konstituciji koja omogućuje pluralnost i suprotnost stranaka.² “Pokreti” totalitarnih sustava nisu

* Zvonko Posavec, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Političke teorije i političke institucije.

¹ Stolleis, (1986.: 8). Već klasično mišljenje BverfGE 1, 224 glasi: “Danas je svaka demokracija nužno stranačka država”. Ova se presuda oslanja na Kelsenov stav da je “demokracija nužno i neizbježno stranačka država” (1929.: 18).

² M. Morlock (1998.: 251) tvrdi: “Nastanak stranaštva pretpostavlja pluralizam i (...) otvaranje državnog aparata moći i društvenom utjecaju”.

stranke, jer u temelju onemogućuju pluralnost, konkurentnost i natjecateljski duh koji je toliko karakterističan za demokraciju.³ Stoga je pojam političke stranke neodvojiv od pluralizma političkog života.⁴ U jamstvu pluralizma političkih stranaka bitna je karakteristika slobodarsko-demokratskoga temeljnog poretka, a izravna posljedica jest to da je položaj političke oporbe ustavno-pravno reguliran.⁵

Članak 6 stavak 2 *Ustava Republike Hrvatske* govori o tome da “unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima”. Ovom je odredbom naglašeno da su stranke legitimne političke organizacije ugrađene u državnu tvorevinu te da bez njih cjelina političkog ustrojstva ne bi mogla funkcionirati.⁶ Ipak, čini se da je u čl. 6 izostavljena odredba o cilju djelovanja političkih stranaka koji bitno karakterizira njihov položaj. U njemačkome *Temeljnomo zakonu* čl. 21 st. 1 stoji odredba da “stranke sudjeluju u tvorbi političke volje naroda”. Stranke jesu političke organizacije samo ako sudjeluju u političkom oblikovanju volje naroda.⁷ Ako je u demokratskoj ustavnoj državi narod posljednja referencija legitimnosti vlasti, tada samo ona stranka koja uspješno djeluje u profiliranju narodne volje i koja je u stanju pridobiti većinu građana za svoj projekt vladanja može legalno obnašati vlast.⁸

Kakav je, dakle, odnos između političkih stranaka i javnoga dobra? Postoji li uopće i je li pravno moguće obvezati političke stranke prema javnom dobru?

³ Tridesetih godina dvadesetog stoljeća Karl Loewenstein razvio je koncepciju *militant democracy*. Ta nam koncepcija omogućuje teorijsko razumijevanje preokreta demokratskog poretka s pomoću same demokratske forme. Ta analizira paradoks da u demokraciji jedna stranka može istodobno biti i legalna i prevratnička. Moderne stranke usmjerene na masovnu organizaciju zapravo su političke borbene udruge s ciljem osvajanja vlasti. Njihova je unutarnja logika usmjerena na to da angažman i spremnost na žrtvu svojih članova preokreće u strateške resurse za političku borbu. Tako iz političkog idealizma angažiranih građana nastaju stranački vojnici, a iz političkih ideja borbena ideologija legitimacije stjecanja moći. To uvjetuje njihov sociološki oblik kao krute, centralističke i hijerarhizirane organizacije, kao aparat što ga vode profesionalni političari, kao “partijska mašina”, kao “stranačka mašina” koja uvjetuje, kako je to rekao Max Weber, “razduševljenje” (Entseelung) sljedbenika, njihovo duhovno “proletariziranje”. Usp. Loewenstein, 1922.

⁴ Stalni porast slobode udruživanja, koji nastupa tijekom građanskih revolucija koncem 18. stoljeća, znači da su stranke “adekvatno sredstvo podruštvljenja države”. Usp. Huber (322).

⁵ Teorija o strankama bavila se, pogotovo na svojem početku, odnosom oporbe i vlade. Usp. Beyme (1978.: 677 i dalje).

⁶ Riječ partija dolazi od lat. *pars* – dio. Partije su grupacije koje se smatraju dijelom cjeline. Riječ stranka, na žalost, ne sadržava ovaj smisao. Stranke su dijelom tijela države, a s druge strane momenti društva. One stoga posjeduju sposobnost posredovanja između društva i države.

⁷ Ustavni status stranaka jest u njihovu sudjelovanju u oblikovanju narodne volje, a izbori su vrhunac tog procesa. Neke se stranke žele prikazati nositeljima cjeline interesa naroda, a druge stranke koje nemaju legitimitet naroda, odbacuju kao nosioce posebnih interesa. U posljednjoj instanciji takve stranke postaju državnim strankama te ukidaju razliku između društva i države, koja tek omogućuje stranačku pluralnost.

⁸ Kad društvene skupine sudjeluju u državnim odlukama, pojavljuje se problem posredovanja između nereguliranih društvenih mnijenja, dakle različitih interesa, i organiziranoga državnog jedinstva.

Pojam javnoga dobra⁹ (*bonum commune, salus publica*, zajedničkog dobra, javne koristi, javnog interesa, državnog interesa, odnosno državnog razloga), iako je duboko ukorijenjen u tradiciji europskoga političkog mišljenja (u socijalnoj etici, katoličkom socijalnom nauci, filozofiji države itd.), nije samo teško, nego ga je i nemoguće odrediti. Dodatni problem s ovim pojmom odnosi se na njegove poznate zlouporabe u diktatorskim i totalitarnim sustavima. Ovaj se pojam najprije odnosi na nadindividualnu materijalnu ili nematerijalnu dobrobit države, naroda i obitelji. Upotrebljava se zatim kao apel vladajućim i onima kojima se vlada da svoje egoistične ciljeve usmjere na dobrobit “općeg interesa”. Pojmom javnoga dobra često se diskreditira vladajuća ideologija; tada se govori o tome da vlast ne radi za javno, nego za vlastito dobro. Gorljivo pozivanje na dobro naroda ili na državni razlog često je služilo modernim diktaturama u podvrgavanju individualnih i slobodarskih težnji. U novim tendencijama prava i politologije snažno je prisutan pokušaj shvaćanja “javnosti” i “javnog interesa” kao određujućeg momenta u djelovanju i konstituciji političkih stranaka, kao što se i snažno recipiraju rezultati anglosaksonske rasprave o pojmovima *public* i *national interest*.

Prema mojim saznanjima, zakonski nije moguće obvezati političke stranke na javno dobro jednostavno zato što u demokraciji ne postoje nikakvi kriteriji koji bi se apriorno mogli uspostaviti kao obvezujuće norme. Stranke su nastale kao zastupnici parcijalnih društvenih interesa i različitih ideoloških stremljenja. U demokraciji se konkurencija stranaka ne događa u pozadini nekoga, svima razumljivog i svima poznatog, apstraktnog dobra, nego su one obvezne da zajedno, u međusobnoj borbi, tek uspostave i uvijek iznova propituju javno dobro. U demokratskoj ustavnoj državi javni interes profilira se u javnosti koja mora biti temelj i orijentacijska točka i državnih tijela i svih demokratskih snaga.

Mjesto javnog interesa, kao i mogućnost njegova profiliranja, u krajnjoj liniji ovisi o elementarnim ustavnim rješenjima i općoj političkoj kulturi. U gruboj podjeli, možemo reći da postoje dvije osnovne tendencije shvaćanja ustava koje imaju neposrednu reperkusiju na određivanje javnog interesa, kao i na mogućnost stranaka u njegovu određivanju. Ova se dva modela, premda su vezana uz različita vremenska razdoblja, isprepleću i danas, kako u političkoj praksi, tako i u teoriji. Stoga ne možemo reći da smo jedan model apsolvirali i da je na njegovo mjesto stupio drugi, nego oni paralelno i postoje danas.

Prvi model jest model monarhijske države¹⁰, koja nije samo nešto prošlo, nego u logici razrade ustavnih načela još uvijek ima snažan utjecaj. Postoji jedna stara privlačna snaga državnog sjaja koja snažno određuje, odnosno utječe na formiranje javnog inte-

⁹ Usp. Stolleis, 1991.: 1062.

¹⁰ Paradigmatični opis monarhijske države dao je F. J. Stahl u djelu *Die Philosophie des Rechts*, I-II/2, 1830-1837., a osobito u knjizi *Das monarchische Prinzip*, 1845. Ovdje je riječ o konačnom odvajanju od patrimonijско-privatno-pravnoga shvaćanja države i uspostavljanju države kao javno-pravne osobe. Ova javno-pravna osobnost države vezana je uz monarha kao vlastiti izvor prava. Ovako koncipirana država dopušta građanskom društvu ograničeni prostor djelovanja i vrlo malo prava u političkom odlučivanju. Stahl državu vidi kao božansku instituciju koja mora čuvati svjetski poredak. Utjelovljenje države počiva u monarhu kojemu nije potrebna nikakva svjetovna legitimacija. Monarhijska vlast stoji iznad predstavništva naroda i ne podliježe nikakvoj sudskoj kontroli. Ovo rigidno uzdizanje države do samostalnog identiteta postoji, u promijenjenoj situaciji, sve do naših dana.

resa i prisutna je i u sadašnjoj tvorbi osnovnih ustavnih pojmova. Prema ovome modelu, država se kao nadređena i uzvišena veličina otjelovljuje u tijelima vlade, a njoj nasuprot stoje parlament i stranke, te javno mnijenje, koji predstavljaju društvene snage. Prema toj se koncepciji javni interes može u posljednjoj instanciji izvesti “odozgo”, naime od jedne zatvorene, voluntarističke veličine. Javni je interes rezultat emanacija “najviše” državne vlasti. U tom slučaju, državna je sila jedina točka prema kojoj se utemeljuje cjelokupno javno pravo. Predstavnicima ovakve teorije “država” se pojavljuje kao izričiti “ekspozent” javnog interesa, odnosno javnoga dobra; država kao izdignuta točka nad društvom čuvar je javnog interesa, nasuprot težnjama privatnih interesa koji razaraju cjelinu političkog tijela. Javni interes u tom je slučaju legitimirajuća snaga na koju se mogu pozivati čak i diktature, jer se i one pravdaju i pozivaju na *salus publicae*.

Ovdje je, dakle, riječ o javnom interesu, javnom dobru i javnosti, koje je podređeno državnom aparatu. Javno je podvrgnuto državnoj odluci. Država je koncipirana kao predustavna veličina koja svojom suverenosti prodiru u pravo. Suverenitet se, prema mišljenju C. Schmitta, očituje u mogućnosti odlučivanja o tome što je uopće javni interes. Tako on u spisu *Die Diktatur*¹¹ kaže da se “kod javnog interesa ne radi o sadržaju javnoga interesa, nego o odluci o tome što bi kao javni interes trebalo vrijediti”, a ta odluka počiva kod države, i to je, uopće, oznaka suvereniteta. Svi se pozivaju samo na javno dobro, na pravo i pravednost, na to da zastupaju opće dobro, ali presudno je, međutim, to tko donosi posljednju odluku, a to je suveren.

Za tradirano, monarhijsko, etatističko shvaćanje karakteristično je da su ne-državne djelatnosti instrumentalizirane u korist monarhijske javnosti (restaurativni publicitet) i podvrgnute monarhijskom upravljanju. U 19. stoljeću¹² “javno” se preklapa s “državnim”, a “privatno” s “društvom”. Tomu odgovara oštra podjela javnog i privatnog prava i njihovo podređivanje pod dualistički par pojmova država – društvo¹³. Iz toga proizlazi tumačenje javnog interesa kao izvanpravne i izvankonstitucionalne veličine, što je kriva alternativa: objektivno pravo ili subjektivno ne-pravo i, napokon, slutnja o višoj vrijednosti javnoga nasuprot privatnom interesu. Riječ je ovdje o teoretičarima države, koji svoje argumentacije izvode tako što demokraciju snažno podvrgavaju mišljenju institucije (Amtsgedanke).¹⁴

Prema vodećim pravnicima Weimarske Republike, primjerice Triepelu, stranačka je država negacija nacije i “zajedništva naroda” (*Volksgemeinschaft*); ona slabi i koči političku sposobnost odlučivanja državnog vodstva. Stoga se propagira čežnja koja želi ostvariti i obnoviti njemački narod i njegovu slogu, dakako, uz asistenciju političke elite

¹¹ Schmitt, 1964.: 24.

¹² Nakon propasti Svetoga rimskog carstva njemačke nacije 1806. vrši se kategorijalna podjela između privatnog i javnog prava. Ovim se procesom, nakon uspostave novog pojma suvereniteta, samo nastavlja razrješenje srednjovjekovnoga pravnog saveza, kojim se vladar uzdiže do izvora prava, određuje vezanosti od podanika, a javno se pravo uzdiže nad privatnim. Usp. Brunner, 1959.: 123, 156. Pravo, prema ovom shvaćanju, ne bi trebalo obvezivati podanike na kreposni život, nego samo razgraničiti međusobnu sferu slobode građana. Usp. Grimm, 1987.: 295.

¹³ Usp. Isensee, 1976.

¹⁴ Usp. Hennis, 1973.: 9-26.

ili određenog vođe. Mnogi su pravници osjećali averziju prema državi stranaka. Tako Triepel u poznatom govoru “O ustavu države i političkim strankama”¹⁵ na Berlinskom sveučilištu (Triepel, 1927.) proglašava prerastanje stranačke države.

Izgleda da i sadašnja vlast u Hrvatskoj misli kako je javni interes u njezinoj kompetenciji. Tako jedna državna dužnosnica izjavljuje: “Ova je vlada dosad mnogima dopustila previše slobode u optužbama na svoj račun.”¹⁶ Jedan drugi istaknuti teoretičar i državnik stalno se trudi oko nacionalne sloge, vlade nacionalnoga jedinstva ili spasa.¹⁷

Je li ova slika javnog interesa, što ga država dirigira, primjerena parlamentarnoj demokraciji u kojoj stranke¹⁸ “sudjeluju” u oblikovanju političke volje naroda?

U parlamentarnoj demokraciji ne može najprije postojati suprotnost između volje države i volje naroda, zato što se politički proces mora uvijek temeljiti na volji naroda. O tome govori Ustav Republike Hrvatske (čl. 1, st. 2) ili njemački Temeljni zakon (čl. 20). Stranke su pozvane da artikuliraju političko određenje naroda, a također su pozvane i da, kao nositelji političkoga grupnog mnijenja, fiksiraju državne ciljeve¹⁹, te da, ako im narod daje podršku, preuzimaju i vodstvo države. Utoliko su stranke bitan dio života ustava, životni element svake političke slobode, bez njih ne bi bilo moguće održati političko kretanje i politički život cjeline. Njihovo (su)djelovanje u političkom životu stalno je neophodno, a ne tek pri izboru, jer tijekom političkog procesa, kojem one pripadaju, to zahtijeva. Stalno se naglašava kako stranke ne mogu imati nikakav monopol na oblikovanje volje naroda. Stalno se mora paziti na jednakost šansi pri nastanku i organizaciji izbornih stranaka. One ne mogu biti suprotstavljene državi, kao što su to bile pod starom, ali prevladanom suprotnosti liberalne teorije o državi i društvu. One, u skladu sa svojim programima, djeluju odlučujuće u određivanju državnih ciljeva. Zato se sloboda

¹⁵ Usp. Triepel 1927.: 23.

¹⁶ Željka Antunović, *Večernji list*, 19. 11. 2001.

¹⁷ Teško je shvatljivo stalno ponavljanje ideje o potrebi nacionalnog konsenzusa kod vodećih političara. Ovi zahtjevi pokazuju temeljno nepoznavanje slobodarskoga demokratskog poretka. Nije li naš ustavni poredak formalni okvir političkoga i privrednoga života? Dakako, Ustav sam po sebi nije otvorena knjiga, nego ga je potrebno interpretirati. To pravo nemaju samo pojedine stranke, nego i ostali sudionici javno-političkog života: crkva, sindikati, udruge i sami građani. Nijedna stranka nema pravo svojatati cjelinu interesa naroda. Nijedna vlada nema pravo zahtijevati nadstranačku podršku svojoj djelatnosti. U slobodarskom političkom poretku uvijek mora postojati alternativa, a svaka stranka svoje povjerenje mora opravdati na projektu kreiranja političke zajednice, na kojem je i dobila podršku naroda. Oporba je dužna stalno upozoravati na slabosti poteza vlade i nuditi alternativni program. Otvoreno društvo je društvo sukoba koji se zbiva u okviru demokratskih pravila. Svaka nekontrolirana moć smrtna je opasnost za slobodarski politički poredak. Svaki nadstranački konsenzus može biti iskorišten, od lijevih ili od desnih snaga za diskreditiranje demokratske države i njezine ustavne forme.

¹⁸ Danas se misli da su stranke ustavno-pravni nužni instrumenti za političko oblikovanje naroda i utoliko su uzdignute do ustavno-pravne institucije. Dakle, nisu u predvorju države, nego su državne institucije, ali opet nisu samo državne, nego i uvijek iznova regrutirajuće snage društva. One su političko jedinstvo koje demokracija treba da bi se birači skupili u skupine sposobne za djelovanje i kako bi mogli utjecati na državna događanja. Stranke imaju zadatak posredovati između tvorbe volje naroda i tvorbe volje u državnim tijelima.

¹⁹ Ustavni sud Njemačke odobrava u potpunosti nabrojane zadaće države. Usp. čl. 1, st. 2 i čl. 2 st. 1 Zakona o strankama SR Njemačke.

stranaka ne može, kao u slučaju individualne pozicije, razumjeti kao sloboda od države, nego kao sloboda i samostalnost nasuprot institucionalnom državnom aparatu. Kao prostor dobrovoljnog samooblikovanja političkih grupa, stranke pripadaju javnom prostoru, ali ne stvarnoj državnoj organizaciji u smislu izvršne vlasti.

Već je Radbruch²⁰ pokazao kako je u teoriji države prisutan i uvriježen jedan način mišljenja koji stranke želi postaviti izvan države (pritom je država shvaćena kao državni aparat); naime, želi ih se priznati samo kao izraz javnoga mnijenja ili ih se, kao snage tvorbe grupa, suprotstavlja jedinstvu državne volje. Sva ova shvaćanja previdaju temeljnu karakteristiku demokratskoga ustavnog procesa koji može funkcionirati samo na konkurenciji stranaka i one postaju sredstvom demokratskog upravljanje državom. Stoga je bilo nužno i poželjno da Zakon o strankama već u čl. 1 odlučno i jasno odredi funkciju stranaka i u smislu ovoga modernog značenja.

Zakon o političkim strankama Republike Hrvatske (čl. 1) govori o slobodnom osnivanju, što je izraz demokratskoga višestranačkog sustava kao najviše vrednote Republike Hrvatske. Ostali se elementi kasnije određuju zakonom. Članak 2 govori o tome da političke stranke djeluju u skladu s ciljevima, utvrđenim programom i statutom.

Njemački Zakon o strankama jasno govori o tome da su “stranke ustavno-pravni nužni dio slobodarsko demokratskog poretka” (čl. 1). Stoga nije beznačajno da i danas mnogi pravnici često zastupaju mišljenje kako je članak 1. suvišan i bez svrhe. To mišljenje previda nužnost da je u tako važnom predmetu, kao što je slobodarski demokratski poredak, potrebno razviti obrazovni proces kojim ove predodžbe postaju djelotvornima. Osobito se kritika upućuje na čl. 1 st. 2 u kojem se navode zadaće države. Kritičari misle da nabiranje ovih zadaća nije potrebno, te da je usto i preopširno. Strankama se ipak dopušta političko obrazovanje, ali se misli kako je to bolje povjeriti državnom aparatu, čija je nedjelotvornost u tom pogledu očita. Političko obrazovanje, ako se ne shvaća samo “činovnički”, bitan je element stranačkog funkcioniranja.

U čl. 2 još se jednom donosi opis stranaka. Razlog ovomu obrazloženju jest u tome što se ovdje ne daje samo teorijsko određenje mjesta stranaka, nego i jurističko tumačenje za praktično razdvajanje stranaka od drugih grupa. U tom se članku s pravom zahtijeva da sudionišтво na političkim izborima pripada biti stranke u demokraciji. Kad jedna grupa, koja teži takvom sudioništvu, postaje strankom, teško je reći, kao što je teško reći i kad neka grupa prestaje biti strankom.

Zakon o strankama i čl. 21 Temeljnog zakona stoje u međusobnom odnosu. Definicija članka 2 Zakona o strankama mora predstavljati nadopunu članka 21 Temeljnog zakona. Pojmovi poput “opsega i čvrstoće stranačke organizacije” i “ozbiljnosti” njezinih namjera da sudjeluje na izborima, moraju se uvijek tumačiti iz aspekta slobode osnivanja stranaka. Tako gledano, nema potrebe za sumnjom ni nagađanjem o broju članova stranke, o tome koliko članova ima neka stranka ili kakva je čvrstoća njezine organizacije. Važno je, međutim, da stranka mora imati na umu javno dobro, preuzeto iz tradicije Burkea, a što nije preuzeto u Zakonu o strankama zbog straha od mogućih diskvalifikacija pojedinih stranaka. Naime, u “pluralističkoj državi upravo diferencirajuće

²⁰ Usp. Radbruchov prilog (1998.: 285 i dalje). Poznate su njegove riječi o “nadstranačkoj vladi kao životnoj laži autoritarne države” (Obrigkeitsstaat).

određenje državnih ciljeva pripada sadržaju demokratskog raspravljanja” (Fraenkel). To, međutim, ništa ne mijenja u zahtjevu da vlada mora postaviti javno dobro iznad stranačkog interesa, ali tamo gdje se razilaze javni interes i interes stranke, stranke ne mogu biti diskvalificirane zbog tobožnjeg nezastupanja javnog interesa. Tko bi trebao biti pozvan da to ispituje?

U političkoj teoriji starijeg doba postoji određeno nepovjerenje prema strankama. Rousseau je tako mislio da se opća volja ne smije prepustiti partikularnim interesima pojedinih stranaka. No, u tome nije bio jedini. Jedan od otaca američkog ustava, James Madison, glavni autor *Federalist Papers*, potpuni Rousseauov antipod, zastupao je, također, slično mišljenje. Obojica navode isti razlog za nepovjerenje prema strankama: stranke vlastitu dobrobit postavljaju iznad zajedničkog dobra. U strankama se utvrđuje partikularno, ono postaje moćno i stranke se u ostvarenju vlastitih ciljeva počinju služiti zajednicom. Kreposni građanin, koji voli svoju domovinu, koji dobrobit domovine stavlja iznad vlastita interesa, nosivi je čimbenik političke zajednice. Stranke koje imaju svoje sjedište u partikularnome, grupe koje se organiziraju da bi ostvarile neke prednosti, nisu više povjerljivi nositelji interesa političke zajednice. Stoga se državi koja je prepuštena strankama ne piše ništa dobro. Ona postaje plijenom stranaka (von Arnim, 1966.)²¹.

Moderna je teorija postupno razgradila nepovjerenje prema strankama. Moderna se demokracija gradi na legitimnosti interesa, na legitimnosti partikularnosti, tako da stranka može nastupiti s partikularnošću interesa koji je utemeljen u društvu. Mrlja je sa stranaka napokon skinuta. Stranačko nadmetanje, borba partikularnih interesa trebala bi proizvesti ono što se prije nazivalo javnim dobrom, a danas poravnanjem interesa. No, “nevidljiva ruka” o kojoj govore teoretičari tržišnog privređivanja, izgleda da ne djeluje tako pouzdano u području političkoga. U stranačkoj državi stranke nemaju dovoljno snage da nadvladaju tendenciju da stranke budu same sebi svrhom. Kako onda uopće uspostaviti kontrolu nad njima?

Ostaje, također, i važno pitanje razlike između industrijskih, sindikalnih udruga, udruga seljaka i drugih interesnih saveza koji bez zapreke i srama brane svoje interese, i političkih stranaka koje imaju značenje za cjelinu zajednice. Zbog postizanja ove razlike, mora se političkim strankama priznati poseban status. One su shvaćene kao partikularne organizacije s posebnom nadležnošću za cjelinu, koje se bore oko toga kako mnogostrukie interese integrirati u cjelinu.

Ovdje se ponovno javlja staro pitanje o javnom dobru. Što bi bila demokracija ako stranke ne djeluju u interesu cjeline, nego im je na umu samo vlastito dobro. Ponovno se javlja napetost koju smo već prije istaknuli. U modernoj demokraciji ne može se formirati opća volja bez stranaka, a stranke ipak predstavljaju opasnost za modernu demokraciju, kao i za cijelu političku zajednicu. Brigu oko zajednice moramo povjeriti organizacijama koje su odgovorne više sebi samima, nego cjelini. Kako, i možemo li uopće, riješiti ovu dvojbu?

²¹ Usp. von Arnim, 1996.

Interes je same stranke kao takve u prvom redu interes političke klase koja živi za politiku i od nje, i kojoj moć pribavlja prestiž. Politička klasa svojim položajem dobiva visoke prihode, osigurava karijeru i pribavlja dobra dijelu svojeg članstva, stvarajući tako bazu svoje podrške. Stranke se počinju ponašati prema uzrečici: “Država, to smo mi!”. Svojim članovima dodjeljuju vođenje svih ureda zajednice, pa i u sektorima koji ne pripadaju izričito u područje djelatnosti vlade, kao da ne postoji članak u ustavu koji određuje kako bi svim građanima trebalo osigurati podjednak pristup javnim poslovima. Praksa koja stranačku pripadnost uzima kao mjerodavnu u dodjeljivanju javnih poslova polazi od stajališta da zajednica postoji zbog stranke, a ne obratno. Država je obilježena međusobnom borbom stranaka koje, u nedostatku kontrole, često zaboravljaju svoje prave ciljeve. Ta se borba često odvija tako kao da ne postoji ništa drugo osim stranaka. Dvostruka priroda stranke: jednom u interesu cjeline zajednice, drugi put vlastite interese stavlja iznad zajednice – neprekidno se iznova javlja²².

Da bi se prebrodila ova situacija, mislim da treba slijediti dva puta:

Prvi polazi od uvida da predstavnička demokracija, kao politički poredak, treba povjerenje kao osnovu svoje prakse. Što to znači? To znači da se dva nosiva elementa moderne političke zajednice – narodna suverenost i institucije – moraju prožimati. Prema tom pravilu, narodna suverenost ukida se u poretku institucija. To može uspjeti samo ako između vladajućih i onih kojima se vlada postoji određeno povjerenje, ako se između suvereniteta naroda i poretka institucija, između građana koji daruju i oduzimaju punomoć, i vladajućih koji su vremenski opunomoćeni, stvori određeno povjerenje. Povjerenje, dakako, biva izigrano ako predstavnici naroda ne počinju koristiti punomoć koju su dobili od naroda na korist zajednice, nego u svoju korist. Prostor djelovanja politike određuje se u predstavničkoj demokraciji prema stupnju povjerenja ili nepovjerenja koje vlada između naroda i predstavnika naroda. Građani, birači, predstavljeni moraju vjerovati da će predstavnik, bez obzira na to tko preuzima vođenje jedne institucije, bez obzira na sve prijemne oko zajednice, preuzeti obveze na koje ga veže institucija, a to znači da će djelovati odgovorno u interesu cjeline. Stranačka državna praksa koja daje prednost stranci nad ustavom, kojim se čuva zajednica, ne opravdava takvo povjerenje. Dakle, onaj tko preuzima određenu političku instituciju, mora djelovati tako da svi građani mogu odobriti njegovu djelatnost. Tamo gdje je politička praksa vođena primatom stranačkog interesa, takvog povjerenja ne može biti. Povjerenje je u demokraciji nužan kapital, osobito ako je riječ o teškim zadaćama koje se moraju poduzeti. Onaj tko proigra izvore povjerenja, taj postaje politički paraliziranim. Onaj tko je jednom izigrao povjerenje koje mu je dano u vođenju državnih institucija, teško se vraća na političku scenu. Integritet političara nije nikako njegova privatna stvar, nego javno dobro. Stoga treba graditi jednu političku kulturu, u kojoj će predstavnici politike i društva u javnosti voditi dijalog kojim se stvara siguran temelj povjerenja ili nepovjerenja političara i građana.

Drugo, u skladu s prethodnom tvrdnjom – u temelju ustrojstva jedne republike (*res publica*) ne postoji nikakva materijalna ni općenita obveza za javni interes kao emanacija državne vlasti. Državna vlast nije jedina točka poretka. Javno područje, kao i javno

²² Ovaj je paradoks ovako izrazio Leibholz, duhovni otac stranačke države: “Stranke kao neophodni instrument nove demokracije” mogle bi u “isto vrijeme razoriti njezin potencijal”. Usp. Leibholz, 1976.: 67.

dobro, treba biti ustrojeno ustavom i nije istovjetno s javnošću ustrojenom od države. Nastanak razumijevanja javnosti i javnoga dobra mora tek nastati na praksi demokratske ustavne teorije i znanosti o *rei publicae*. Potrebno je utemeljiti javni interes uvijek demokratski posredovan javnošću. Predugo je javni interes vladao kao najviši cilj, kao posljednja temeljna odluka, kao najviša vrijednost, kako visoko tako i nepredvidljivo, nad jurističkom svakodnevicom, kojoj on uvijek pripada, javno ili prikriveno. Javni sudac konkretizira javni zakon do prava javnoga dobra. Produktivna pravna presuda uvijek je interpretacija javnog interesa²³.

Svemu tomu prethodi razumijevanje ustava kao javnoga procesa, kao normativnog poretku javnoga dobra *rei publicae*. Veliki je izazov da se misli teorija ustava, javnost i javni interes u njihovoj povezanosti. Javni interes ima veliku potrebu za demokratskom, slobodarskom, državno-pravnom obnovom. U monarhijskoj je državi javni interes uvijek bio prema pravu i zakonu “sam sebi dovoljan”, jer nije trebao, niti je zahtijevao, javnost kao prostor svojega određivanja.

Stoga određeno razumijevanje ustava prejudicira pitanje o javnosti, javnom interesu i strankama. Ovo se razumijevanje ustava oslanja na radove Smenda, Scheunera, Hessea, Ehmkea, Habermasa i Häberlea. Osnovna misao ovih teoretičara, unatoč njihovim razlikama, jest u postulatu da javni interes ne može biti samo pitanje države i njezinih činovnika, nego pitanje svih članova jedne političke zajednice. To je misao otvorenosti ustava, koja je zajamčena participacijom što većeg broja zainteresiranih građana i njihovih različitih organizacija. Životni procesi moderne države žive od poštovanja pluralnosti, pa čak i konfliktnosti aktera političke scene i nitko nema pravo da bilo koju grupaciju *a priori* isključi iz određivanja javnoga dobra. U temeljnim odlukama samog ustava dani su formalni oblici legitimacije javnoga dobra. Država ne može imati niti monopol nad javnim dobrom, niti može biti nepogrešiva u odnosu prema njemu. O ideologizaciji javnoga interesa, koja je stalno prisutna u djelatnostima državnih službenika, treba uvijek voditi računa i nikad nije dovoljno samo kritički ispitivati njezinu ispravnost.

Danas stojimo pred zadaćom da se na temelju ustava “promisli” javni interes i da mu se oduzme “državna” prošlost, da se u formiranje javnog interesa kroz javnu raspravu uključe sve snage civilnog društva. Danas je potrebno uvući pluralističke interese u proces artikuliranja javnog interesa. Pluralistički, privatni interesi ne nastupaju “izvana” nasuprot danome zamišljenom i gotovom javnom interesu koji određuje država, nego se oni nadovezuju i neposredno postaju javnim interesom. Privatna sloboda i privatni interes moraju se posredovati s javnim, kako bi taj interes dobio osnovu mogućnosti svojega razvitka. Stranke bi trebale prednjačiti u formuliranju javnog interesa i nikad ga ne bi trebale smetnuti s uma. Ako to doista čine, tada bi trebale biti podvrgnute privatnom pravnom procesu i biti tretirane kao i sve druge interesne grupe. Stoga mislim da bi u Zakonu o strankama, bez obzira na sve teškoće formuliranja javnog interesa, trebalo stranke vezati uz cjelinu zajednice i njezina života, jer jedino sudjelovanje u njegovu ostvarivanju daje strankama osobit dignitet. Stranke u svojem djelovanju moraju biti potpuno svjesne kako je njihova primarna zadaća javno dobro i da to dobro nikad ne smije biti stavljeno u službu stranačkog života.

²³ Usp. Häberle, 1978.

Literatura

- Arnim, H. H. von, 1996.: *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Darmstadt
- Beyme, K. von, 1978.: Parteien, u: *Geschichtliche Grundbegriffe*, 4. sv., Stuttgart
- Brunner, O., 1959.: *Land und Herrschaft*, Darmstadt
- Grimm, D., 1987.: *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/M.
- Häberle, P., 1978.: *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlin
- Hennis, W., 1973.: *Die mißverstandene Demokratie*, Freiburg/B.
- Huber E. R., 1988.: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 2. sv., Stuttgart / Berlin
- Isensee, J., 1976.: Der Dualismus von Staat und Gesellschaft, u: Böckenförde, E.W. (ur.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt
- Kelsen, H., 1929.: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Wien
- Leibholz, G., 1976.: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Berlin
- Loewenstein, K., 1922.: *Volk und Parlament*, München
- Morlock, M., 1998.: Artikel 21, u: Dreier, H. (ur.), *Grundgesetz. Kommentar*, 2. sv., Tübingen
- Radbruch, G., 1998.: Parteien, u: Anschütz, G./Thoma, R., *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1. sv., Tübingen (fotomehanička reprodukcija izvornog izdanja iz 1930.)
- Schmitt, C., 1964.: *Die Diktatur*, Berlin
- Stahl, F. J., 1830-1837.: *Die Philosophie des Rechts*, I-II/2, Berlin
- Stahl, F. J., 1845.: *Das monarchische Prinzip*, Berlin
- Stolleis, M., 1986.: *Parteienstaatlichkeit – Kriesensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?*, Berlin – New York
- Stolleis, M., 1991.: Gemeinwohl, u: *Evangelisches Staatslexikon*, ur. Hermann Kunst i dr., Stuttgart
- Triepel, H., 1927.: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin

Zvonko Posavec

POLITICAL PARTIES AND THE PUBLIC GOOD

Summary

The author looks into the relationship between political parties and the public good. He begins by asking whether it is legally possible to compel parties to work for the public good. It seems it is not since in democracy there are no criteria that might a priori be established as the binding norms. The public good, namely, depends on the fundamental constitutional solutions and the general political culture.

In line with this, the author goes on to depict the model of the monarchical state. According to this model, the public interest may be derived “from above” i.e. the public interest is a result of the emanations of the “exalted” state authority. In modern democracy, however, it is not possible to shape the general will without parties, organizations more committed to their own interests than those of their political community on the whole. In a way, parties represent a danger for this democracy and the entire political community. The author asks: how, if at all, can we resolve this dilemma? Referring to Scheuner, Hesse, Emke, Habermas and Häberle, the author finds the answer in the postulate that the promotion of the public interest cannot be left solely to the state, but that all members of a political community should get involved. Parties in the contemporary pluralist culture ought to become aware that their primary task is the public good that is not in the function of party life.

Key words: state, public good, monarchy, parliamentary democracy, political parties, constitution



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* zvonko.posavec@zg.htnet.hr