

---

*Rasprave*

---

Izvorni znanstveni članak  
342(497.5):329  
Primljeno: 15. srpnja 2002.

---

**Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu\***

---

IVAN PADJEN\*\*

*Sažetak*

Postoje *prima facie* razlozi za priznanje političkih stranaka kao javnopravnih osoba hrvatskoga pravnog sistema. Političke stranke imaju vodeću ulogu u stvaranju i vršenju državne volje; kontinentalnoeuropski pravni sistemi razlikuju javno i privatno pravo: hrvatski ustav propisuje da su političke stranke udruge sa značajkama tipičnima za javnopravne osobe. Ono što zahtijeva analizu jesu narav i posljedice javnopravne osobnosti.

Aristotelova teorija pravednosti još uvijek je plodno polazište za razlikovanje javnog i privatnog prava te javnopravnih i privatnopravnih osoba. Njegova teorija pokazuje da i politička zajednica i ekonomsko tržište pretpostavljaju mjerila djelovanja što uređuju međudjelovanje njihovih članova. Mjerila se sastoje od dvaju bitnih tipova pravnih akata, naime, zakona, koji su temeljni akti javnog prava, i ugovora, koji su temeljni akti privatnog prava. Dvodioba pravnih akata implicira praktično sve kriterije koje su rimski i kontinentalni pravници našli važnima za razlikovanje javnog i privatnog prava (izvor, obveznost, hijerarhija, interes, subjekt, itd.).

Dioba pravnog sistema u javno i privatno pravo može biti pozitivirana na više načina. Međutim, liberalni, demokratski i socijalni pravni sistem treba udovoljiti sljedećim načelima, koja jamče javnopravni status političkih stranaka: izričito priznanje javnopravne osobnosti; podsudnost; ustavnost; javnost; demokracija; solidarnost. Ta su načela uvažena u Nacrtu prijedloga zakona o političkim strankama, koji je izradio Hrvatski pravni centar u svibnju 2002., i koji je, s malim izmjenama, prihvatio kao svoj prijedlog Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora u srpnju 2002.

*Ključne riječi:* političke stranke, država, hrvatski pravni sistem, hrvatski Ustav, javnopravna osoba, liberalizam

\* Drugi izvještaj na projektu "Država i političke stranke" (voditelj prof. dr. sc. Ivan Prpić) Hrvatskoga pravnog centra. Prijašnja inačica ovog prinosa podnesena je kao priopćenje za istoimenu skup (organizator: Hrvatski pravni centar; Zagreb: 23. studenog 2001.). U pripremi je za objavljivanje kao poseban članak prvi izvještaj o razlici javnog i privatnog prava. Zahvaljujem prof. Prpiću na poticaju za izradu i savjetima za koncipiranje ovog rada te na početnoj literaturi. Za literaturu sam zahvalan i doc. dr. sc. Zdravku Petaku.

\*\* *Ivan Padjen*, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu na predmetima Teorija prava s javnim pravom i Hrvatski pravni sistem.

Glavni problem čijemu rješavanju ovaj prinos pripravlja put izaziv je sljedećim pitanjem: u kojoj mjeri političke stranke u hrvatskome pravnom sistemu jesu i/ili trebaju biti subjektima, tj. osobama javnog prava, a u kojemu subjektu privatnog prava – ili možda nekoga trećega pravnog područja, npr. socijalnog prava u Gurvitchevom i Perićevom smislu (Gurvitch, 1932.: 27; Perić, 1994.: 157-162)?

Problem je praktično važan po tome što njegovo rješenje implicira niz mjerila za zakonsko uređenje pravnog položaja političkih stranaka u Republici Hrvatskoj, odnosno u hrvatskome pravnom sistemu. Ovisno o odgovoru na glavno pitanje, ta mjerila će propisivati, primjerice, sljedeće: da stranka treba biti ustrojena kao čista privatnopravna udruga, primjerice kao ortakluk (vidi ZUD, čl. 3), što uključuje da veća prava u političkoj stranci ima onaj koji je dao veći osnivački imovinski ulog (ZOO, čl. 647.f. st. 3.), ili, bitno drukčije, da treba biti ustrojena kao javnopravna osoba, što u demokratskome ustavnom poretku uključuje da i sama treba biti ustrojena demokratski, kao što to treba biti ustrojena udruga (ZUD, čl. 6.–7.); da politička stranka treba djelovati javno samo u onoj mjeri u kojoj je sama propisala svojim statutom, kao što to smiju činiti udruge (vidi ZUD, čl. 10.; vjerojatno zbog toga što su ipak samo obične ili tek djelomične javnopravne osobe), ili, bitno drukčije, da politička stranka treba objavljivati ili činiti dostupnim javnosti ne samo svoj statut (što je već sada dužna; ZPS, čl. 10.) nego i sve svoje druge propise, podatke o članovima, podatke o imovinskom poslovanju i sl.; da politička stranka smije stjecati i trošiti svoju imovinu kao i bilo koja privatnopravna osoba, tj. ponajprije na tržištu, te treba biti podložna, u krajnjoj liniji, samo nadzoru poreznih organa ili, bitno drukčije, da politička stranka smije stjecati imovinu samo iz zakonom propisanih izvora i trošiti je samo u zakonom određene svrhe te je cjelokupno njezino imovinsko poslovanje podložno državnoj reviziji; itd.

Problem je teorijski važan utoliko što je u hrvatskoj literaturi objavljenoj nakon 1990. potpuno neistražen moguć javnopravni značaj političkih stranaka, a gotovo je potpuno neistražena i razlika koju vjerojatno pretpostavlja, a to je razlika javnog i privatnog prava. Dva hrvatska standardna udžbenika teorije prava i države (Perić, 1992.: 205-208; Visković, 2001., 287-288) prikazuju najutjecajnija mjerila razlikovanja javnog i privatnog prava, no ne analiziraju razliku javnog i privatnog prava u hrvatskome pravnom sistemu. Treći takav udžbenik (Miličić, 1999.), ne obrađuje sistematski razliku javnog i privatnog prava. Samo jedan veći hrvatski pravnoznanstveni rad sistematski raspravlja razliku javnog i privatnog prava kako načelno tako i u hrvatskome pravnom sistemu (Šprajc, 2000.: pogl. III., 33-57). Iako razlika koju taj rad postavlja udovoljava njegovoj osobitoj svrsi te pridonosi razumijevanju mjesta javnog i privatnog prava u hrvatskome pravnom sistemu, ne polazi od Aristotelove (Aristotel, 1982: 1130b31-1131a10) ili slične analize pravednosti pa stoga i ne dolazi do opsežnih mjerila za razgraničenje javnog i privatnog prava.

Štoviše, potonja razlika nedovoljno je teorijski istražena ne samo u prijašnjoj jugoslavenskoj literaturi, nego, čini se, i u svjetskoj – ma kako to nevjerojatno izgledalo, uzme li se u obzir starost i rasprostranjenost razlike.

U prijašnjoj jugoslavenskoj literaturi razlika je analizirana u monumentalnoj Vodinićevoj disertaciji (Vodinić, 1987.), izrađenoj na temelju 1.100 naslova literature na pet vodećih europskih jezika i citiranoj u 3.740 bilježaka. Da je napisana na nekome svjetskom jeziku, vjerojatno bi bila međunarodno priznata kao jedan od najvažnijih pri-

nosa rješavanju problema koji izučava. Međutim, Vodineliću je promaknulo uočiti najvažnije mjerilo za razlikovanje javnog i privatnog prava, koje je izvanredno plodno i za određivanje mjere u kojoj političke stranke u Hrvatskoj mogu i trebaju biti subjektima javnog prava, a to je Aristotelovo razlikovanje diobene, razmjenske i poravnavajuće pravednosti (Aristotel, 1982.: 1130b31-1131a10). Taj propust primjetan je i u standardnoj literaturi poredbenog prava, ako je suditi po najautoritativnijem pregledu teorija o razlici javnog i privatnog prava u civilističkim pravnim poredcima (Szladits, 1974.: par. 32-38, 22-24). Propust je vidljiv i u novijoj studiji o razlici javnog i privatnog prava u njemačkome pravnom sistemu (Schmidt, 1985.), koja je vjerojatno posljednja riječ najuglednije svjetske pravne znanosti.

Ovaj prinos ima tri glavna zadatka. Prvo, da pokaže dva *prima facie* razloga za pozitivan odgovor na pitanje jesu li političke stranke subjekti javnog prava: narav hrvatskoga političkog i narav hrvatskoga pravnog sistema. Drugi je zadatak prinosa razjašnjenje dviju strana konteksta problema na koje upućuju *prima facie* razlozi. To su razlikovanje javnog i privatnog prava (toč. 2.1-2.2) te pravnih osoba javnog i privatnog prava (toč. 2.3). Treći je zadatak izrada modela mogućih odnosa političkih stranaka i javnog prava (toč. 3). Uzgredni je zadatak sažeti prikaz primjene tog modela u Nacrtu prijedloga zakona o političkim strankama što ga je izradio Hrvatski pravni centar u svibnju 2002. (Nacrt) te u Prijedlogu zakona o političkim strankama što ga je, gotovo u cijelosti slijedeći Nacrt, Saboru podnio njegov Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav u srpnju 2002. (Prijedlog). Potpuno izvršenje tog zadatka moguće je samo u posebnoj studiji, pa je stoga ovdje obavljen samo u mjeri u kojoj je nužno da se pokaže primjenjivost modela.

Prinos je izrađen s dvaju tijesno prepletenih, no analitički razlučivih pravoznanstvenih stajališta.

Prvo, sa stajališta integralne opće teorije prava. Integralna je s jedne strane po tom što poima pravo kao jedinstvo tri sastojka, naime, pozitivnih pravnih mjerila (normi, načela, vrijednosti i sistema pozitivnog prava), iznadpozitivnih pravnih mjerila (načela i vrijednosti prirodnog, odnosno umskog prava ili sl.) i pravnih odnosa (društvenih odnosa koji su uređeni pravnim mjerilima, onima u kojima nastaju pravna mjerila i onima koji su sami, kao "priroda stvari", takva mjerila). S druge po tom što, primjereno svom pojmu prava, ispunjava tri metodičke zadaće: teorije prava u užem smislu (tzv. analitičke teorije prava), koja analizira iskaze pravne dogmatike o pozitivnim pravnim mjerilima; empirijske društvene znanosti o pravu, osobito teorije države i sociologije prava, koja razumije i objašnjava i samo pravo i pravnu znanost u njihovom socijalnom kontekstu; filozofije prava, koja traži nadiskustvene temelje i nadiskustveno opravdanje prava i pravne znanosti – od pravne dogmatike do same sebe (vidi pobliže Visković, 1980.: 46-47; Padjen, 1988.: 154; Padjen/Matulović, 1996.: 22-30). Veći dio ovog prinosa (osobito razlikovanje javnog i privatnog prava te javnopravnih i privatnopravnih akata i osoba) pripada analitičkoj teoriji prava.

Drugo, ovaj je prinos izrađen dijelom i sa stajališta pravne dogmatike, tj. konvencionalne pravne znanosti (uglavnom one ustavnog i upravnog prava), koja tumači i sistematizira mjerila pozitivnog prava u svrhu njihove lakše primjene, osobito u sudovanju (npr. Dreier, 1981./1: 48-69).

Iako opsežan, prinos je ipak samo pristup glavnom problemu, a ne njegovo cjelovito rješenje. Drugi je zadatak prinosa toliko složen da zahtijeva posebnu raspravu. Prethodni rezultati te rasprave sažeti su u toč.2.1.-2.3. Treći bi zadatak optimalno bio izveden u *policy analysis* smislu (osobito u smislu Lasswell /McDougal, 1992.: 35-38, posebno 725-1130). Toč. 3. uključuje prvi korak takve analize, tj. eksplikaciju ciljeva (vrijednosti i načela) na temelju kojih rad ocjenjuje problem i traži njegova rješenja. Cjelovita *policy analysis* uključivala bi također sljedeće sastojke: razradu ciljeva; opis trendova ili tendencija u odlučivanju spram ili protiv postizanja neposrednih (praktičnih) ciljeva (optimalno ne samo u Republici Hrvatskoj nego i u usporedivim stranim pravnim sistemima: njemačkome, austrijskome, slovenskome i sl.); analizu uvjeta, napose prepreka, koji izgleda da su utjecali na prijašnje odluke o rješavanju glavnog problema; predviđanje vjerojatnih budućih odluka, dakako, onih koje će utjecati, bilo pozitivno bilo negativno, na postizanje neposrednih ciljeva; iznalaženje i procjena alternativa za bolje postizanje postavljenih ciljeva (*isto*).

Iako je u ovom prinosu sumarno izvedena, raščlamba razlike javnog i privatnog prava te njima pripadajućih pravnih akata i pravnih osoba u svjetlu Aristotelove analize pravедnosti u toč. 2.1-2.3 vjerojatno je izvoran doprinos rješavanju tog problema (ako je suditi po hrvatskoj literaturi, po Vodinićevom prikazu opsežne strane literature na pet jezika te po drugoj literaturi koja je bila raspoloživa u pripremi ovog teksta). Izvoran su doprinos i analiza razlike javnog i privatnog prava u današnjemu hrvatskome pravnom sistemu, u toč. 2.3, te model mogućih odnosa političkih stranaka i javnog prava, u toč.3. No, upravo takvo težište ovog rada čini ga samo pristupom rješavanju glavnog problema na koji je usmjeren.

### *1. Prima facie razlozi za javnopravnu osobnost*

Dva su *prima facie* razloga za ocjenu da su političke stranke u Republici Hrvatskoj subjekti, tj. pravne osobe javnog prava. To su, ukratko, narav hrvatskoga političkog sistema i narav hrvatskoga pravnog sistema.

#### *1.1. Narav hrvatskoga političkog sistema*

Prvi je *prima facie* razlog za ocjenu da su političke stranke u Republici Hrvatskoj subjekti javnog prava činjenica da u hrvatskome političkom sistemu, slično drugim političkim sistemima koji su uređeni liberalnim, demokratskim i socijalnim ustavima, političke stranke imaju vodeću ulogu u stvaranju i vršenju državne volje. S obzirom na to da je država, ako uopće postoji razlika javnopravnih i privatnopravnih institucija, paradigmatička javnopravna institucija, i to upravo po manifestacijama svoje volje kao što su to zakoni, i političke stranke mora da su subjekti javnog prava.

Stajalište integralne teorije prava, s kojega je ovaj rad izrađen, dijelom je i politološko ili barem pra-politološko, utoliko što su teorija prava i javno pravo jedna od izvornih disciplina suvremenih političkih znanosti (npr. Crick, 1960.: 13, 27-28). Ipak, primjereno razumijevanje i objašnjenje političkih sistema, uključujući uloge koju u njima imaju političke stranke, može proisteći samo iz istraživanja sa stajališta novijih

politologijskih disciplina (klasičan prinos je Dahl, 1963.), osobito teorija političkih sistema (npr. Almond/Bingham, 1966.) i teorija političkih institucija (npr. Peters, 1999.), koje su integrirale teorije i metode sociologije, psihologije i ekonomskih znanosti. Međutim, i integralna teorija prava mora voditi računa, među ostalim, o normativnoj snazi faktičnog, tj. o tome da bilo koji predmet regulacije – kako moralne, tako i pravne i čisto političke – sam određuje granice moguće regulacije i, istodobno, već uključuje moralna i/ili pravna i/ili politička mjerila regulacije. Stoga je i sa stajališta integralne teorije prava moguće uočiti i barem preliminarno karakterizirati narav političkih stranaka u suvremenim političkim sistemima.

Relevantni za razumijevanje hrvatskoga političkog sistema i uloge koju u njemu imaju političke stranke prvenstveno su zapadnoeuropski i, donekle, sjevernoamerički politički sistemi. Svaki od njih nastoji ujediniti, ali svaki u različitim omjerima, liberalne, demokratske i socijalne elemente (vidi poredbene preglede npr. Duverger, 1951.; Pulišelić, 1971.; Tsatsos/Schefold/Schneider, 1990.; Land, 1990.; Gunlicks, 1993.; *Administration and Cost of Elections Project*, 2002.). Relevantni su također politički sistemi bivših komunističkih zemalja u srednjoj i istočnoj Europi (vidi osobito Tsatsos/Kedzis, 1994.), poglavito oni na području bivše Jugoslavije, koji trebaju riješiti problem veoma sličan hrvatskome.

Liberalizam se u moderno doba izvorno pojavljuje kao vrijednost po kojoj je dobar onaj društveni sistem u kojemu se svaki njegov pojedini član, na temelju sporazuma zaključenoga sa svim drugim članovima, upravo kao i oni odriče dijela svoje slobode u korist države, zato da mu ona jamči mirno i sigurno korištenje ostatka njegove slobode, i to pod jednakim uvjetima s drugim članovima (vidi Hobbes, 1968.: 189 i d., 223 i d.; usp. Gray, 1999.: 23 i d., 59 i d.). Zanimari li se društveni ugovor, koji je ionako po najutjecajnijim misliocima društvenog ugovora (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant) pretpostavka, a ne povijesna činjenica (Boucher/Kelly, 1994.: 6, 45-47, 76 i d.), liberalizam može biti zadovoljen jednosmjernim utjecajem države, odnosno vladara, na društvo, bez povratnog utjecaja društva na državu (npr. Dahl, 2000.: 88-89).

Liberalizam je, međutim, taj koji, jamčeći putem države slobodu svakome pojedini članu društva i njegovu jednakost pred zakonom s drugim članovima, uspostavlja vladavinu prava (vidi npr. Basta, 1984.: 92-118, 47-58). Time liberalizam omogućava modernu demokraciju, tj. sudjelovanje u načelu svakoga odraslog člana društva u izborima za organe koji donose državne odluke i čak donošenje najvažnijih takvih odluka (vidi *isto*: 39-83).

Liberalna se demokracija iskustveno pokazala uvjetom socijalne države, tj. državne intervencije ne samo u ekonomsko tržište nego i u političko tržište te, štoviše, tržište ideja, dobrim dijelom zato da se uspostavi socijalna solidarnost (osobito putem socijalnog osiguranja). Međutim, te intervencije ne zatiru samo svako od tih tržišta, pa time i liberalizam u svakoj od njegovih dimenzija, nego i demokraciju. Usto, uvjet i posljedica intervencija je državna birokracija, tj. sloj javnih službenika koji intervencije priprema i provodi te gotovo neizbježno prerasta iz sredstva u samoopslužujući cilj javne politike (vidi npr. Puljiz, 1997.; o ideologijskoj pozadini vidi npr. George/Wilding, 1995.).

Mnogostruki su odnosi između državne birokracije, koja je pod nadzorom jedne ili više političkih stranaka, a sama provodi političke izbore na kojima se natječu i druge stranke, političkih stranaka, koje se natječu za nadzor nad birokracijom, političkog tržišta, na kojemu se stranke natječu, idejnog tržišta posredovanog javnim medijima, putem kojeg se stranke natječu, "čistog" ekonomskog tržišta na kojemu se prikriveno natječu tražeći financijsku potporu za natjecanje na preostala dva tržišta, i države, koja strankama i sama daje potporu, u najmanju ruku u toj mjeri da beziznimno sama snosi troškove "hladnog pogona" političkog tržišta. Ti mnogostrani odnosi u svakome zapadnome političkom sistemu socijalne države doveli su do prepletanja države i društva.

Na jednoj strani, političke su se stranke nametnule kao toliko utjecajan posrednik između birača i države da su u najvećem broju suvremenih demokratskih političkih sistema stekle gotovo monopol na imenovanje kandidata na političkim izborima. Time su dobile i odlučujući utjecaj na formiranje državne volje u svim njezinim manifestacijama (vanjskim, tj. u zastupanju države u međunarodnim odnosima, osobito u zaključivanju međunarodnih ugovora; unutrašnjim, tj. u zakonodavstvu, upravi i sudstvu). Međutim, putem stranačkih kandidata izabranih za državne dužnosnike političke su stranke *de facto* (dakako, ne i *de jure*) u velikoj mjeri privatizirale državu. Štoviše, same stranke gotovo se neizbježno oligarhijski strukturiraju, tako da, kao što to kaže klasična studija o problemu, "demokracija vodi u oligarhiju, ona postaje oligarhija" (Michels, 1990.: IV).

S druge strane, država je političkim strankama, kao izvorno društvenim institucijama, prenijela dio svoje nadležnosti, odnosno nadležnosti svoje birokracije, da donosi određene akte, poglavito dajući strankama pravo da sudjeluju u provedbi izbora (kao čuvari izbornih mjesta, brojači glasova ili nadzornici izbora; za Hrvatsku osobito Pokrovac, 1995.: 86-88) Također, država daje strankama potporu na izborima (npr. Nassmacher, 1993: 241-243), u najmanju ruku na taj način da svakoj jamči u predizbornoj kampanji jednako pravo pristupa medijima – čak i onima u privatnom vlasništvu – s drugim strankama (za SAD npr. Carter/Franklin/Wright, 1999.: 169-195).

Tako država delegira političkim strankama vršenje svoje volje i podupire ih. Taj pravac razvoja usporedan je s prijenosom socijalnih zadaća s državnih organa i institucija, primjerice, s državnih škola i bolnica, na socijalne institucije, i to kako na javne institucije koje su toliko autonomne da ne mogu biti držane državnima (npr. autonomna sveučilišta i druga učilišta) tako i na privatne koje zahvaljujući prijenosu obavljaju javnu službu (ukratko o odnosu države i institucija koje obavljaju javnu službu, i razlika koje u tom pogledu postoje između zapadnoeuropskih država i SAD, Borković, 1995.: 12-16).

### 1.2. Narav hrvatskoga pravnog sistema

Drugi je *prima facie* razlog za ocjenu da su političke stranke u Republici Hrvatskoj subjekti javnog prava činjenica da hrvatski pravni sistem, slično drugim kontinentalnoeuropskim pravnim sistemima, priznaje razliku između osoba javnog prava i osoba privatnog prava, a hrvatski ustav propisuje da su političke stranke udruge sa značajkama tipičnima za javnopravne osobe. Stoga postoje pravnosistemski i ustavni uvjeti za to da političke stranke budu priznate kao javnopravne osobe hrvatskoga pravnog sistema.

Kontinentalnoeuropski pravni sistemi, kako romanski (francuski, talijanski i sl.) tako i germanski (njemački, austrijski i sl.) notorno sadržavaju, ma koliko bila osporavanom, razliku javnog i privatnog prava, koja uključuje i razliku javnopravnih i privatnopravnih subjekata, tj. javnopravnih i privatnopravnih osoba (Szladits, 1974.: 22-24). Doduše, čini se da samo jedan od tih pravnih sistema, a to je njemački, određuje političke stranke kao udruge javnog prava *sui generis* (Schneider, 1990.: 186), zbog toga što obavljaju javne zadaće te su ustrojene javnim pravom. Dakako, time političkim strankama još nije dan status niti ustavnih organa niti javnopravnih tijela. No, nije im dan niti status udruga privatnog prava (*isto*). U istom pravcu razvija se i status političkih stranaka u Španjolskoj. Njima se, zbog toga što su udruge, priznaje status pravnih osoba građanskog (dakle: privatnog) prava. Međutim, vodeći računa o činjenici da su političke stranke nužno sredstvo za normalno funkcioniranje demokracije, tri suca španjolskoga ustavnog suda u jednome su izdvojenom mišljenju napisala da “premda stranke ne mogu biti ocijenjene kao javna nadležstva, nisu niti udruge privatnog prava. Leže u prijelaznoj zoni između javnog i privatnog područja” (Puente-Egido, 1990.: 664).

Hrvatski pravni sistem po svom je podrijetlu i sastavu kontinentalnoeuropski pravni sistem. Razvijao se pod zapadnim utjecajem čak u vrijeme kad je bio dio jugoslavenškoga socijalističkoga pravnog sistema. Dovoljno je ovdje podsjetiti da je u socijalističkoj Jugoslaviji upravno sudovanje uvedeno, odnosno obnovljeno, već 1952. (ZUS; vidi ukratko Ivančević, 1983.: 215.), da je 1963. uvedeno čak ustavno sudovanje (Ustav SFRJ; Ustav SRH) te da su klasični hrvatski traktati o upravnom pravu i ustavnom pravu tumačili svoje predmete u kontekstu ustavnih i upravnih prava zapadnih demokracija i pravnih država (Krbek, 1962.; Stefanović, 1965.) i na taj način obrazovali generacije pravnika u uvjerenju da su ona mjerodavna i za socijalističke pravne sisteme. Tijekom dekonstrukcije socijalizma hrvatski su se zakoni o temeljnim imovinskopравnim odnosima u potpunosti vratili u zapadnoeuropski građanskopravni krug (Gavella, 1994.: osobito 165-268; najvažniji dio tog cilja ostvaren je donošenjem ZV-a i ZZK-a; vidi komentar Gavella, 1998.). U taj je krug ponovno ušlo i hrvatsko trgovačko pravo (vidi Gorenc, 1997.: 5-6; najvažniji je korak u preuzimanju mjerila trgovačkog prava razvijenih tržišnih gospodarstava ZTD; vidi Barbić, 2000.: 15-18).

Uzme li se u obzir najnoviji razvoj hrvatskoga pravnog sistema u posljednjem desetljeću, ne iznenađuje to da se u aktima hrvatskoga pravnog sistema pojavilo razlikovanje javnopravnih i privatnopravnih osoba. Uvedeno je Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV), koji u čl. 35 sadržava, među ostalim, sljedeće odredbe:

(1) *Republika Hrvatska i druge osobe javnog prava koje su nositelji prava vlasništva kao vlasnici u pravnim odnosima imaju jednak položaj kao i privatni vlasnici, ako zakonom nije što drugo određeno.*

(8) *Na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i uprave na odgovarajući će se način primjenjivati pravila o vlasništvu Republike Hrvatske, ako nije što drugo određeno zakonom, niti proizlazi iz naravi tih osoba. Isto vrijedi i za pravo vlasništva ustanova, te s njima izjednačenih pravnih osoba.*

Razlikovanje javnopravnih i privatnopravnih osoba pojavilo se i u hrvatskoj javnoj komunikaciji. Tako je, primjerice, predsjednik Hrvatske gospodarske komore nedavno objasnio da je organizacija kojoj je na čelu uređena po javnopravnom modelu, po koje-

mu su uređene i trgovačke komore u drugim državama s kojima Republika Hrvatska dijeli istu pravnu tradiciju, tj. u Austriji, Sloveniji i Mađarskoj, ali i u gotovo svim drugim kontinentalnoeuropskim državama, naime, Njemačkoj, Francuskoj, Italiji, Španjolskoj itd. (Nadan Vidošević, predsjednik Hrvatske gospodarske komore, 2002.). Isto se razlikovanje, i to popraćeno s uputama na javno i privatno pravo kao pravnim područjima hrvatskoga pravnog sistema, pojavljuje se i u hrvatskoj pravnoznanstvenoj literaturi (Barbić, 2000.: 3-14; Gavella, 1998.: 294-295; usp. razlikovanje javnopravnih i privatnopravnih tereta, 675).

Napokon, političke stranke u Republici Hrvatskoj već su uređene dijelom kao pravne osobe javnog prava, iako nisu tako nazivane. Doduše, izvorni tekst Ustava Republike Hrvatske, 1990., čl. 6. i dr. toliko je šturo uređivao političke stranke da su mogle biti tumačene i kao neka vrsta udruga neodređenoga pravnog statusa. Naime, izvorni tekst propisivao je tek sljedeće: čl. 6. jamčio je slobodno osnivanje političkih stranaka, uz ogradu da se stranke trebaju ustrojiti po teritorijalnom načelu te da nije dopušten rad stranke koja svojim programom ili djelovanjem nasilno ugrožava demokratski ustavni poredak, neovisnost, jedinstvenost ili teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske; čl. 125, al. 6. propisao je da Ustavni sud nadzire ustavnost programa i djelovanje političkih stranaka i da može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad. Te štire ustavne odredbe razrađene su šturim Zakonom o političkim strankama (ZPS). Međutim, već po izvornom tekstu Ustava Republike Hrvatske, 1990., političke su stranke posve očito bile u velikoj mjeri pravne osobe javnog prava, ako po ničemu drugome, a ono po čl. 125. al. 6. koja je stranke stavljala pod nadzor Ustavnog suda. Štoviše, pogleda li se Zakon o političkim strankama, lako je razabrati da on već tretira političke stranke kao subjekte javnog prava. To osobito pokazuju odredbe gl. II. o osnivanju i registraciji političkih stranaka, koje potonje poslove stavljaju u nadležnost mjerodavnog ministarstva i upravnog suda, te odredbe gl. III. o sredstvima za rad političkih stranaka, koje propisuju da političke stranke imaju pravo na potporu od strane države te da podatke o svom financijskom poslovanju moraju učiniti dostupnima javnosti. Promjenom Ustava, 2000., bitno je dopunjen čl. 6., tako da Ustav Republike Hrvatske, od 2000. propisuje da “(u)nutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima” (st. 2.) i da “(s)tranke moraju polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine” (st. 3.); te propisuje nešto podrobnije uvjete za zabranu stranke (st. 4.), kao i to da se “(z)akonom ... uređuje položaj i financiranje političkih stranaka” (st. 5.) Te odredbe već jasno pokazuju da su hrvatske političke stranke, poput političkih stranaka u Njemačkoj, načelno dobile priznatu ulogu, uključujući odgovornost, organizacija koje utječu na formiranje političke volje.

## 2. Javno pravo i javnopravne osobe

Razlika između javnog i privatnog prava te između javnopravnih i privatnopravnih osoba u ovom je prinosu, slijedeći poticajnu Radbruchovu ocjenu, shvaćena kao apriorna (Radbruch, 1980: 159-160). Ne u tom smislu da nam je dana rođenjem i/ili prethodi svakome mogućem iskustvu, nego u u tom smislu da, iako je stečena uglavnom a možda i isključivo iskustvom određene vrste pravnih sistema i institucija (npr. njemačkog i francuskog; ali ne i starogermanskog; *isto*), pretpostavka je svakoga novog iskustva



prava (Turner and Factor, 1994: 14 i d. napominju da je uvid da su sve spoznaje posredovane takvim pretpostavkama, koje je u novijoj filozofiji i metodologiji analiziralo i upotrebljavalo novokantovstvo, ostao jednim od temeljnih uvida društvenih znanosti i nakon napuštanja novokantovstva). Raščlamba te razlike u obliku teorijskopravnog pojma (u smislu Padjen/Matulović, 1996.: 22-30) ima značaj Weberovog ideal-tipa, koji izražava moguće odnose u društvenoj zbilji te služi kao mjera za raščlambu konkretnih pravnih pojava (Weber, 1986.: 62 i dr.). Takvu raščlambu izvest ću u toč. 2.1-2.2. Teorijskopravni pojam može poslužiti kao *tertium comparationis* poredbenopravnih izučavanja, primjerice, njemačkoga i hrvatskoga pravnog sistema. Takav pojam može također poslužiti kao okvir za formuliranje teorija pravne dogmatike (Dreier, 1981./1), primjerice, pravnodogmatskih teorija javnog i privatnog prava unutar hrvatskoga pravnog sistema (to bi bile teorije pravnih područja, tj. *Rechtsgebietstheorien*, u smislu Dreier, 1981./2: 77). Pojmove formulirane u toč. 2.1-22. upotrijebit ću na oba načina u toč. 2.3.

### 2.1. Pravednost i akti javnog prava

Aristotelovo razlikovanje diobene i razmjenske pravednosti (Aristotel, 1982: 1130b31-1131a10) prepoznano je kao temeljno mjerilo razlikovanja javnog i privatnog prava (npr. Hamburger, 1951.: 57; Radbruch, 1980.: 159-160). Diobena pravednost (*justitia distributiva*) način je diobe dobara i tereta među članovima političke zajednice. Ravna se po geometrijskom razmjeru, naime, tako da se svakom članu zajednice dodijeli količina dobara i tereta razmjerna njegovim zaslugama (Aristotel, 1982.: 1130b30-33). Aristotelova analiza implicira da po demokratskom shvaćanju diobene pravednosti svi članovi političke zajednice imaju jednaka politička prava (npr. aktivno i pasivno biračko pravo) i političke dužnosti (npr. obrane države, plaćanja poreza), dok po oligarhijskom shvaćanju diobene pravednosti veća politička prava imaju bogataši ili plemići (vidi isto: 1131a25-28). Razmjenska pravednost (*justitia commutativa*) način je diobe dobara i tereta među pojedincima, osobito na tržištu, koji se ravna po aritmetičkom razmjeru, naime, tako da svatko daje drugome za uzvrat vrijednost onoga što je od njega primio (vidi isto, 1133a5-1133b28). Tako, primjerice, postolar treba uzvratiti graditelju za primljenu kuću određeni broj pari obuće ili jednaku vrijednost u novcu (isto, 1133a20-30). Pritom je potpuno svejedno ima li jedan od sudionika razmjene veće usluge u političkoj zajednici i, shodno tome, veća politička prava i dužnosti od drugoga.

Aristotel također analizira dvije strane ispravljajuće pravednosti (*justitia correctiva*), naime, način diobe dobara i tereta u odnosima koje danas kvalificiramo kao građansku kaznenu odgovornost. Za građansku odgovornost misli da se ravna po aritmetičkom razmjeru, kao i razmjenska pravednost (isto: 1130b32-1131a5-9). Za krivičnu odgovornost misli da više tereti podanike vlasti nego vlastodršce, no ne eksplicira po kojemu razmjeru (vidi isto: 1132b28-32).

Aristotelova analiza pravednosti temeljna je i središnja za razlikovanje javnog i privatnog prava zbog triju razloga. Prvo, zbog toga što pokazuje da su u političkoj zajednici i u tržištu već sadržana određena mjerila međuodnošenja njihovih članova. Drugo, zbog toga što ta mjerila uključuju razlikovanje dviju vrsta pravnih akata. Izraženo pojmovima moderne kontinentalnoeuropske pravne teorije, diobena se pravednost uspostavlja

vlja zakonom, a poravnavajuća pravnim poslom, bilo dvostranim, tj. ugovorom, bilo jednostranim, npr. obećanjem nagrade. Treće, pojam svakoga od tih pravnih akata uključuje sva ili gotovo sva mjerila koja su rimski i moderni pravници našli bitnima za razlikovanje javnog i privatnog prava (pregled tih mjerila ukratko u Szladits, 1974.: par. 26, na 15; Vodinelić, 1986.: 27-63 i 68-101). No, postavlja ih uz kvalifikaciju koju naslijedene teorije o razlici javnog i privatnog prava redovito pretpostavljaju, ali je rijetko izričtu: u urednome pravnom sistemu redovito postoji čisto javno pravo, ali ne može postojati čisto privatno pravo, u smislu prava stvorenog isključivo pravnim poslovima, jer je ono po samoj razlici uvijek podređeno i u granicama javnoga. Tek kad se ta kvalifikacija prihvati kao samorazumljiva, smisleno je izraz privatno pravo upotrebljavati bez njezinog spominjanja. Podrobno:

- po podrijetlu: država, odnosno pravni sistem u cjelini (npr. međunarodna zajednica) stvara zakone, a pravne poslove stvaraju pojedini subjekti pravnog sistema, koji su u pravilu različiti od samog sistema;
- po subordinaciji: zakoni su u hijerarhiji pravnih akata viši od pravnih poslova, pa su po tome i donosioci zakona nadređeni donosiocima pravnih poslova;
- po obveznosti: zakoni obvezuju sve pravne subjekte, bilo kao strogo bilo kao dispozitivno pravo, dok pravni poslovi obvezuju samo one pravne subjekte koji su ih stvorili, i to samo u granicama dopuštenima zakonom; potonja kvalifikacija istodobno jasno pokazuje razlog zbog kojega u izgrađenome pravnom sistemu privatno pravo uvijek sadržava i javnopravne elemente;
- po interesima: zakoni promiču javne interese, tj. interese države, odnosno pravnog sistema u cjelini, a pravni poslovi privatne, tj. interese pravnih subjekata različitih od države, odnosno od pravnog sistema – ali, dakako, u granicama općih interesa postavljenih zakonom;
- po subjektima (adresatima): zakon uređuje državu, odnosno pravni sistem i njihove dijelove te odnose u kojima su oni subjekti, a pravni posao uređuje – u granicama postavljenima zakonom – pravne subjekte različite od države, odnosno pravnog sistema i njihovih dijelova te odnose u kojima su oni subjekti.

Navedene značajke zakona i pravnih poslova kao glavnih akata javnog, odnosno privatnog prava imaju praktične posljedice za postupke njihovog stvaranja i provedbe, koje su poslužile kao mjerila manje važnih teorija o razlici javnog i privatnog prava (prikazana i analizirana u Vodinelić, 1986.: 63-68). Primjerice: stranke mogu svoj privatnopravni spor riješiti pregovorima ili povjeriti njegovo rješavanje nekome različitom od suda, dok je samo sud ili drugi sličan organ pravnog sistema nadležan za rješavanje povreda javnog prava; postupak sudskog ispravljanja povrede privatnog prava pokreće se po privatnoj inicijativi, a povrede javnoga po službenoj dužnosti; itd.

Navedene značajke zakona i pravnih poslova imaju još jednu praktičnu posljedicu, koju analize razlike javnog i privatnog prava u pravilu potpuno previđaju. Zakoni su po svojoj naravi javni, tj. objavljeni (Zanimljivo je da se o tom slažu Akvinski 1990., pit. 90, čl. 4, 134-135. i Hobbes, 1968., pt. II, ch. 24, 319 i dr): za razliku od toga, pravni poslovi po svojoj naravi privatni, tj. tajni. Štoviše, iz naravi zakona slijedi da javnima, tj. objavljenima trebaju biti i svi glavni akti i radnje donošenja te svi glavni akti i radnje

primjenjivanja zakona. Dakako, iz naravi pravnog posla ne slijedi da javnima trebaju biti akti njegove pripreme i provedbe.

Tako Aristotelova analiza, razlikujući diobenu i razmjensku pravednost, razlikuje učinke javnog i privatnog prava u društvenim odnosima, a time ne određuje samo sadržaj javnog i privatnog prava, nego, čitana s gledišta današnje teorije prava, implicira sadržaj glavnih pravnih akata javnog i privatnog prava, tj. zakona i pravnog posla. Međutim, pogrešno bi bilo razliku između javnog i privatnog prava svesti na razliku između prava stvorenog zakonima i prava stvorenog pravnim poslovima. Dva su tome razloga.

Prvo i očito, zbog toga što u svakome pravnom sistemu, a pogotovo modernome, postoje i pojedinačni normativni pravni akti različiti od pravnih poslova. To su upravni akt, koji tipično sadržava pojedinačnu pravnu normu sastavljenu od hipoteze i dispozicije (Lukić, 1976.: 263-65), i sudski akt, tj. presuda, koja tipično sadržava pojedinačnu pravnu normu sastavljenu od delikta i sankcije (isto: 266-268). Klasifikacija tih akata nije načelan problem. Tako je upravni akt konkretizacija zakona, koja se kao i sam zakon ravna po geometrijskoj pravednosti. Presuda je konkretizacija bilo samo zakona (krivična ili upravna presuda) bilo zakona i pravnog posla (građanska presuda). Međutim, u svakome od navedenih slučajeva presuda se ravna po aritmetičkoj pravednosti, jer, neovisno o tome koji je javnopravni status stranaka ili interesenata u sudskom postupku, ispravlja nedostatak u izvornome pravnom aktu koji je predmet presude. To vrijedi čak za ocjenu ustavnosti zakona, koja ocjenjuje je li neki zakon ili drugi propis, koji uspostavlja pravednost po geometrijskom razmjeru, u skladu s ustavom, koji uspostavlja pravednost po istom razmjeru.

Drugi je razlog složenost modernog prava. Dovodi do toga da su određeni pravni subjekti, bilo zbog toga što svojim aktima uspostavljaju distributivnu pravednost bilo radi toga da je uspostave, priznati kao javnopravni subjekti, s posljedicom da su samo akti tih subjekata – iako ne svi – javnopravni akti, dok se akti ostalih pravnih subjekata ne drže javnopravnima. Više o tome u idućem odsjeku.

## 2.2. Akti i subjekti javnog prava

Moderno pravo složeno je tako da se sastoji od mnoštva pravnih sistema i pod-sistema. Tako se svaki moderni nacionalni pravni sistem sastoji od pravnih podsistema kao što su to federalne jedinice, vjerske zajednice, trgovačka društva, javne ustanove, građanske udruge i političke stranke. Istodobno, nacionalni pravni sistemi zajedno tvore sistem međunarodnog prava, koji opet obuhvaća regionalne podsisteme, kao što je npr. pravo Vijeća Europe.

U pravilu, svaki pravni (pod)sistem uspostavlja svojim općim normativnim pravnim aktima diobenu pravednost koja je barem dijelom neovisna ili čak protivna distributivnoj pravednosti sebi nadređenih sistema. Upravo zbog toga, složeni pravni sistemi nastoje kontrolirati pravnostvaralačku djelatnost svojih podsistema. Retrospektivno ga kontroliraju postupcima kao što je sudovanje, poglavito ustavno. Prospektivno ga kontroliraju priznanjem javnopravnog subjektiviteta nekima od podsistema (osobito federalnim jedinicama, lokalnim samoupravama, određenim ustanovama) i vezivanjem određenih pravnih posljedica za taj subjektivitet, osobito priznanjem da javnopravni su-

bjekti imaju ograničenu poslovnu sposobnost, primjenom propisa o državnim i drugim javnim službenicima na radne odnose s javnopravnim subjektima, oslobođanjem javnopravnih subjekata određenih javnih tereta (poreza, carina), i sl. (za njemački pravni sistem vidi Schmidt, 1985.: 140). Takvo priznanje može biti izričito, npr. zakonom, no može biti i prešutno, u pravnom prometu (isto: 134).

Posljedica prakse priznavanja javnopravnog subjektiviteta jest ta da samo pravni akti subjekata javnog prava mogu imati javnopravni značaj, dočim pravni akti ostalih subjekata ne mogu imati taj značaj, čak niti onda kad imaju očitu diobenu (distributivnu) funkciju u cijelome nacionalnome pravnom sistemu. Tako u kapitalizmu vlasništvo, odnosno imovinska prava, zahvaljujući ugovoru o radu, postaju zapovjednom vlašću kapitalista nad radnicima, ali ostaju privatnom vlasti, za razliku od sličnih ugovornih odnosa u feudalizmu, koji su bili instituti javnog prava (Renner, 1960.: 44-47). Javnopravnima se drže oni akti javnopravnih subjekata koji su doneseni u njihovom svojstvu javnopravnih subjekata. Primjerice: u liberalnoj demokraciji, državljani s pravom glasa, tj. birači, subjekti su javnog prava po tom što donose zakone bilo neposredno, putem referenduma, bilo posredno, putem izbora za članove zakonodavnog organa; ako birači kao birači, a to znači svi putem referenduma ili izbora, donose opće akte federalne jedinice, ti su akti javnopravni; ako članovi zakonodavnog organa ili od njih imenovane osobe donesu statut državne bolnice, taj je akt javnopravan; ako, međutim, neki od birača okupljeni po vlastitom izboru donesu u granicama postavljenima zakonom statut udruge, taj je statut pretežno privatnopravan ili, eventualno, u Gurvitchevom smislu socijalnopravan (pretežno zbog toga što je u nekoj mjeri ograničen zakonima sistema i sl.; Gurvitch, 1932.: 27; Perić, 1994.: 157-162). Dakle, moguće je da jedan te isti podsistem, primjerice trgovačka komora ili politička stranka, ima dvije vrste normativnih pravnih akata: s jedne strane pretežno privatnopravne (ili eventualno socijalnopravne) i s druge pretežno javnopravne.

### 2.3. Razlika u hrvatskome pravnom sistemu

Analiza razlike javnog i privatnog prava s obzirom na pravne akte i na pravne subjekte u toč. 2.1-2.2, iako je samo sažetak šire cjeline (vidi uvodnu bilješku), ipak pokazuje sljedeće: u svakome socijalnom sistemu u kojemu postoji razlika između društva, čije je središte tržište, i države, čije je središte politička vlast, neizbježno postoji razlika između privatnog prava, koje uređuje društvo, i javnog prava, koje uređuje državu, ali i temeljne odnose u društvu; ta je razlika systemska u tom smislu da se sastoji od razlika u desetak relativno neovisnih dimenzija, pa je stoga moguće da razlika bude naglašena samo u nekima od tih dimenzija, ali i to da uopće ne bude systemski izvedena. Iz toga valja zaključiti da, upravo kao što su to sugerirali *prima facie* razlozi (v. toč. 1.2), razlika javnog i privatnog prava mora biti prisutna i u hrvatskome pravnom sistemu.

Jednome od najvršnjih hrvatskih pravnikâ, dugogodišnjem sucu obaju najviših hrvatskih sudova, pripisuje se izjava da ta razlika u hrvatskome pravnom sistemu ne postoji. Ta je izjava točna utoliko što niti jedan hrvatski propis ne određuje izriječkom značenja izraza javno i privatno pravo. No, pritom treba voditi računa o činjenici da, po Vodinićevom nalazu, niti u jednome pravnom sistemu koji upotrebljava izraze javno pravo i privatno pravo zakonodavac nije izriječkom odredio značenja tih izraza, nego je

svjesno taj posao prepustio primjenjivačima zakona, tj. praksi i teoriji (Vodineć, 1986.: 808). Raszjetljjujuć je također Vodinećev nalaz da začuđujuće mali broj autora uočava da se značenje izraza javno i privatno pravo određuje u tumačenju prava i popunjavanju pravnih praznina (isto: 808). Ako je, dakle, razlika između javnog i privatnog prava u hrvatskome pravnom sistemu nedovoljno raščlanjena, takva je zbog propusta hrvatskih sudaca i pravnih znanstvenika.

Nasuprot navedenome sudačkom mišljenju, u hrvatskome je pravnom sistemu moguće naći niz karakteristično javnopravnih i karakteristično privatnopravnih instituta i mimo onih *prima facie* postojećih, a navedenih u toč. 1.2.

Prvo, u hrvatskome pravnom sistemu nesumnjivo postoji razlika između pravnih osoba javnog prava i pravnih osoba privatnog prava, koja je dijelom spomenuta u čl. 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (v. toč. 1.2).

Iako taj članak kao osobu javnog prava izrijekom navodi samo Republiku Hrvatsku, nema sumnje da su takve osobe i jedinice lokalne samouprave (općine, gradovi) i jedinice područne (regionalne) samouprave (županije) i javne ustanove (vidi Gavella, 1998.: 56). Popis je vjerojatno mnogo širi te uključuje, barem u nekim pogledima, institucije kao što su Hrvatska narodna banka, Hrvatska gospodarska komora i Hrvatski zavod za javno zdravstvo (Barbić, 2000.: 10-11), a vjerojatno uključuje barem u nekim pogledima javna poduzeća, javne fondove, javne banke i slične institucije osnovane i/ili u vlasništvu države zato da obavljaju javne zadaće, a imaju pravnu osobnost. Za rješenje glavnog problema ovog prinosa ključno je sljedeće pitanje: postoje li uz navedene pravne osobe, koje su ili sama država ili njezine teritorijalne jedinice ili od nje osnovane institucije, pravne osobe javnog prava koje nisu osnovane od države; osobito, jesu li, barem u nekim pogledima, neke vrste udruga takve osobe? Da bi se odgovorilo na to pitanje, korisno je pogledati nekoliko vrsta javnopravnih i privatnopravnih osoba hrvatskoga pravnog sistema.

Pođe li se od pretpostavke da čl. 35. st. 8. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV), kad propisuje da pravila o vlasništvu koja vrijede za Republiku Hrvatsku vrijede ne samo za jedinice lokalne samouprave i regionalne samouprave, nego i za ustanove te za s njima izjednačene pravne osobe, svim tim osobama priznaje, barem u nekoj mjeri, javnopravnu osobnost, tada su u najmanju ruku i privatne ustanove, barem u nekoj mjeri, također pravne osobe javnog prava. Doduše, taj zaključak ne slijedi nedvojbeno iz Zakona o ustanovama (ZUT), koji u čl. 7.-8. i dr. spominje javne ustanove, a ne spominje privatne ustanove. Međutim, upravo činjenica da spominje javne ustanove kao vrstu ustanova implicira da postoji i druga vrsta ustanova, a to su, očito, privatne ustanove (kako je to vidljivo iz, primjerice, statusa pa čak i naslova privatnih srednjih škola). Pritom je bitno uočiti da se javne i privatne ustanove ne razlikuju nužno po osnivaču, jer čl. 7. propisuje da javnu ustanovu može osnovati ne samo Republika Hrvatska te općina, grad županija i Grad Zagreb nego i druga fizička i pravna osoba te jedinica lokalne samouprave, ako je to zakonom izrijekom dopušteno.

Uz privatne ustanove postoje još najmanje dvije vrste javnopravnih osoba hrvatskoga pravnog sistema, a to su određene crkvene ustanove i određene udruge.

Zakon o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima u čl. 2. propisuje da “Republika Hrvatska priznaje javnu pravnu osobnost Katoličke crkve” te “javnu pravnu osobnost svih crkvenih ustanova koje imaju takvu pravnu osobnost prema odredbama kanonskog prava”. S obzirom na to da je Sveta Stolica ionako pravna osoba međunarodnoga javnog prava sa statusom države (vidi De-gan, 2000.: 308-314), njezin ugovor s Republikom Hrvatskom o pravnim pitanjima samo konstatira tu činjenicu. Priznanje pak istim međunarodnim ugovorom javnopravne osobnosti ustanova Katoličke crkve koje imaju takvu osobnost po njezinom vlastitom pravu priznanje je statusa pravnih osoba stranoga pravnog sistema u hrvatskome pravnom sistemu. Međutim, činjenica da te pravne osobe djeluju na području Republike Hrvatske i pritom uživaju javnopravni značaj, vjerojatno će utjecati i na značaj sličnih osoba hrvatskoga pravnog sistema.

Najčešća privatnopravna osoba hrvatskoga pravnog sistema je trgovačko društvo. To je privatnopravno udruženje osoba nastalo pravnim poslom radi postizanja određenoga zajedničkog cilja (u osloncu na njemačku literaturu Barbić, 2000.: 4). Ima sljedeće vrste: 1. ortakluk po Zakonu o obveznim odnosima; 2. trgovačka društva po Zakonu o trgovačkim društvima (javno trgovačko društvo, komanditno društvo, dioničko društvo, društvo s ograničenom odgovornošću i gospodarsko interesno udruženje); 3. tajno trgovačko društvo po Zakonu o trgovačkim društvima; 4. društvo za uzajamno osiguranje po Zakonu o osiguranju i njegovu preddruštvo; 4. zadruga i zadružni savez po Zakonu o Zadrugama i njihovom preddruštva (*isto*: 5).

Ortakluk je do 1994. bio uređen je OGZ-om, gl. 27. “O pogodbi vrhu zajednice dobara”, čl. 1175-1216. Od 1994. uređuje ga ZOO (kratki komentar Vedriš/Klarić: 2001.: 538). Ortakluk je privatnopravna udruga te je, uzme li se u obzir da je uređen samo relativno malim brojem dispozitivnih odredaba ZOO-a, sadržanima u gl. XIII.A “Ortakluk” (*NN* 3/94, 7/96) i ortačkim ugovorom, u najvećoj mjeri privatna od svih pravnih osoba hrvatskoga pravnog sistema. To pokazuje već ZOO, čl. 647a., naslovljen “Pojam”, koji definira ortakluk ovako: “Ugovorom o ortakluku uzajamno se obvezuju dvije ili više osoba uložiti svoj rad i/ili imovinu radi postizanja zajedničkog cilja. Ortakluk je zajednica osoba i dobara bez pravne osobnosti”. Ortakluk je također i udruga hrvatskoga pravnog sistema. To slijedi iz ZUD, čl. 3. koji propisuje da se na udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe primjenjuju propisi koji se odnose na ortakluk.

ZUD, čl. 3. upućuje istodobno na to da udruga u smislu tog zakona nije ili nije obična institucija privatnog prava. Doista, raščelani li se ZUD u svjetlu toč. 3. ovog prinosa, udruga u smislu tog zakona javnopravna je osoba po načinu postanka (po čl. 3. mogu je osnovati tri poslovno sposobne fizičke ili pravne osobe), po primanju novih članova (po čl. 4. svaka poslovno sposobna fizička osoba i pravna osoba može, pod jednakim uvjetima utvrđenim Zakonom o udrugama i statutom udruge, postati članom udruge), po načinu donošenja odluka (po čl. 6. članovi upravljaju udrugom neposredno ili putem svojih predstavnika, na način propisan statutom), itd.

Drugo, po hrvatskom ZUP-u i ZUS-u, određene institucije različite od države, osobito jedinice lokalne samouprave te ustanove, uključujući privatne (npr. privatne škole s pravom javnosti) mogu vršiti javna ovlaštenja (vidi i Borković, 1995.: 210). Ta su ovlaštenja nesumnjivo uređena, u cijelosti ili barem znatnim dijelom, javnim pravom.

Treće, u ustavnom i upravnom uređenju ustalilo se da određene institucije, poglavito ustanove, obavljaju javnu službu, tj. po prijašnjoj terminologiji djelatnosti od posebnog društvenog interesa (vidi isto: 12-16). I te su djelatnosti očito uređene, u cijelosti ili barem dijelom, javnim pravom (npr. odnosi između liječnika i pacijenta u zdravstvenoj službi).

Četvrto, odnosi među koordiniranim javnopravnim osobama hrvatskoga pravnog sistema uređeni su na način karakterističan za javnopravne ugovore (o potonjima osobito Turpin, 1982.). Primjer je mišljenje ministra financija o plaćanju režijskih troškova stvorenih od vladine agencije smještene u zgradi čiji je isključivi korisnik jedna znanstveno-nastavna ustanova (Ministarstvo financija, 2002.). Ministarstvo drži da "kako se radi o proračunskim korisnicima kojima se sredstva za obavljanje redovne djelatnosti osiguravaju u državnom proračunu, te da ... fakultet ima pravo korištenja čitave zgrade ..., ukupni troškovi korištenja zgrade trebaju (se) planirati kod ... fakulteta" (isto: 1). Ministar bilježi da je između agencije i ustanove postignut u Ministarstvu dogovor sljedećeg sadržaja: da ustanova odustane od svih zahtjeva koji se odnose na prijašnje proračunske godine, jer su državni proračuni za te godine već izvršeni; da će zahtjev ustanove za tekuću godinu zajedno riješiti Ministarstvo financija i Ministarstvo znanosti; da će za iduću proračunsku godinu ustanova i agencija temeljem novog ugovora regulirati međusobne obveze te će se ta sredstva planirati u Državnom proračunu Republike Hrvatske za tu godinu (isto: 2). Mišljenje u svakom svom dijelu pokazuje da je odnos između vladine agencije i autonomne znanstveno-nastavne ustanove, doduše, u načelu odnos dužnika i vjerovnika koji treba biti uređen ugovorom, ali da je istodobno određen činjenicom da su obje njegove stranke korisnici državnog proračuna, što pak implicira da dugovanja jedne stranke drugoj mogu biti namirena samo u granicama proračuna te da su stranke podvrgnute nadzoru upravnih organa.

Peto, hrvatske sudove moguće je podijeliti na, s jedne strane, krivične, građanske i trgovačke sudove i, s druge, na upravne sudove (ZS, gl. II.). Među spomenutima su Upravni sud (ZS, čl. 21) i službenički sudovi (Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova), a vjerojatno se njima mogu pribrojiti i vojni stegovni sudovi (Stegovnik oružanih snaga). Ta dioba je naslijeđena iz Jugoslavije (Borković, 1995.: 449-469; vidi također Ivančević, 1983.: 215; Krbek, 1962.: 253-310). Dioba je u skladu s germanskim pravosudnim uređenjem (o njemačkim upravnim sudovima ukratko npr. Singh, 1985.: 102-116; o austrijskim upravnim sudovima ukratko npr. Adamovich/Funk, 1980.: 347-358) i, u krajnjoj liniji, sa zajedničkim francuskim uzorom (o francuskome upravnom sudstvu npr. Lochak, 1982.). To ustrojstvo sudova slijedi ne samo francusku diobu pravnog sistema u javno i privatno nego i njemačko poimanje da je krivično pravo, iako dio redovitog sudstva, pretežno javnopravnog značaja (Szladits, 1974.: par. 32-38, 22-24). Ukorijenjenost ustrojstva hrvatskog pravosuđa, koje se vrlo malo mijenjalo u posljednjih četvrt stoljeća, u razlikovanju javnog i privatnog prava najbolje se vidi u jedinoj velikoj promjeni koja se u tom ustrojstvu dogodila nakon 1990., a to je ukidanje sudova udruženog rada, koji su, u stvari, bili sudovi za radne odnose s izrazitim javnopravnim obilježjima (Zakon o prestanku rada sudova udruženog rada).

### 3. Model javnopravnog položaja političkih stranaka

Model mogućega i potrebnoga javnopravnog, odnosno privatnopravnog uređenja političkih stranaka u liberalnoj, demokratskoj i socijalnoj državi treba uključivati dva glavna regulativna sastojka:

- pretežno privatnopravni, koji je sredstvo i izraz autonomije članova stranaka kao privatnih osoba;
- pretežno javnopravni, koji je sredstvo i izraz, s jedne strane, sudjelovanja stranaka u formiranju državne volje, tj. u izborima za državne organe i eventualno u donošenju drugih javnopravnih akata i, s druge, sudjelovanja stranaka u uporabi i korištenju javnih dobara, kao što su potpore strankama iz državnog proračuna, promidžba putem javnih medija i sl.

U svakome konkretnome pravnom sistemu odnos između tih dvaju regulativnih sastojaka treba odgovarati stvarnom utjecaju stranaka na formiranje političke volje birača. Stvarni utjecaj stranaka ovisi o nizu čimbenika. Dva su *prima facie* bitna. Prvi je složenost političkog sistema, koja uključuje, s jedne strane, veličinu (broj birača i njihov raspored u izbornim jedinicama) i, s druge, razvijenost (vrste i broj aktera sistema, osobito izvora financiranja političkih stranaka i političkih izbora: trgovačkih društava, sindikata, udruga, itd.). *Ceteris paribus*, potreba za posredovanjem stranaka raste sa složenošću sistema. Drugi je čimbenik složenost izbornog sistema. Primjerice, većinski sustav s malim izbornim jedinicama daje veće mogućnosti neovisnim kandidatima pa stoga čini stranke nešto manje važnima nego razmjerni izborni sustav s velikim izbornim jedinicama.

Međutim, kako god bile postavljene granice privatnopravnog i javnopravnog uređenja stranaka, liberalni, demokratski i socijalni pravni sistem treba u znatnoj mjeri udovoljiti sljedećim načelima, koja jamče minimum javnopravnog statusa političkih stranaka: izričito priznanje javnopravne osobnosti; podsudnost; ustavnost; javnost; demokratičnost; solidarnost. Nakon svakog načela bit će sažeto prikazano kako je ono prihvaćeno u Nacrtu prijedloga zakona o političkim strankama što ga je izradio Hrvatski pravni centar u svibnju 2002. (Nacrt) te u Prijedlogu zakona o političkim strankama što ga je, gotovo u cijelosti slijedeći Nacrt, Saboru podnio njegov Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav u srpnju 2002. (Prijedlog).

#### 3.1. Izričito priznanje javnopravne osobnosti?

U svakome razvijenom pravnom sistemu postoji razlika između javnog i privatnog prava, bez obzira na to je li ona od samoga sistema priznata, a političke su stranke u najvažnijem dijelu svog djelovanja javnopravne osobe, bez obzira na to jesu li od pravnoga sistema priznate kao takve. Ta činjenica može zavesti na zaključak da, dotle dok postoje propisi koji političke stranke tretiraju kao javnopravne subjekte nije bitno da su one od pravnog sistema takvima izričito priznate. Zaključak je pogrešan, jer previda dvoje. U pravnom sistemu koji ne priznaje da se dijeli u javno i privatno pravo i da se sastoji od javnopravnih i privatnopravnih subjekata, kao što je hrvatski, izričito priznanje da su političke stranke javnopravni subjekti stvara korisnu pretpostavku o njihovoj pravnoj i djelatnoj sposobnosti te svakome pravnom odnosu u koji ulaze. U pravnom si-



stemu koji izriječno priznaje da se dijeli u javno i privatno pravo i/ili da se sastoji od javnopravnih i od privatnopravnih subjekata izostanak je izričitog priznanja da su političke stranke javnopravni subjekti štetan, jer stvara pravnu prazninu.

Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama propisuje u čl. 2. st. 2. da je politička stranka pravna osoba javnog prava samo kao alternativno rješenje, dok istoimena odredba Prijedloga zakona to rješenje prihvaća kao jedino.

### 3.2. *Podsudnost*

Načelno je moguće da u liberalnoj i socijalnoj državi, koja kao liberalna pretpostavlja vladavinu prava, političke stranke budu regulirane svaka vlastitim socijalnim pravom u Gurvitchevom i Perićevom smislu (Gurvitch, 1932.: 27; Perić, 1994.: 157-162). Međutim, stranačko pravo koje bi bilo socijalno u tom smislu da bude u potpunosti izuzeto iz nadležnosti državnih sudova ne bi bilo više u skladu s vrijednostima liberalne i socijalne države, nego bi tvorilo okosnicu korporativne države *sui generis* te bi poticalo partitokraciju. Stoga i liberalna i socijalna država treba socijalnopravne elemente uređenja stranaka tretirati kao pretežno privatnopravne ili pretežno javnopravne. Načelo podsudnosti akata i radnji političkih stranaka uključuje tri glavna zahtjeva. Prvo, nadležnost države da po vlastitoj inicijativi putem svojih organa prati rad svojih sudova i ocjenjuje poštuju li stranke ustav i zakone (osobito svoje dužnosti da djeluju javno i da namjenski troše moguće državne potpore) te prekršaje sankcionira, u krajnjoj liniji zabranom djelovanja pojedine stranke koja se teško ogriješila o ustav ili zakon. Drugo, pravo svake političke stranke da joj državni sud zaštiti ustavna i zakonska prava. Treće, pravo svakog člana stranke i svake ustrojbene jedinice stranke da im državni sud zaštiti njihova temeljna postupovna prava u stranci, kao što su pravo javnosti, pravo saslušanja stranaka u sporu, pravo nepristranosti u disciplinskom sudovanju i sl. Državna sudska kontrola odluka stranačkih sudišta očito ne smije biti manja od državne sudske kontrole odluka trgovačkih arbitraža. Potonja uključuje pravo stranke u arbitraži da joj državni sud zaštiti temeljna postupovna prava u arbitraži te dužnost državnog suda da takvu zaštitu pruži (ukratko o razlozima pobijanja arbitražne odluke po nacionalnim pravnim sistemima Mitrović, 1978.: toč. 55, 21; u međuvremenu neki su nacionalni pravni sistemi – npr. belgijski, švicarski – dopustili da stranke ugovorom o arbitraži isključe pravo na pobijanje odluke, pod uvjetom da niti jedna stranka arbitraže nema supstantivnu vezu s pravnim sistemom sjedišta arbitraže; pobliže Park, 1998.: 146 i d.).

Nacrt zakona o političkim strankama, čl. 34. i dr., ne slaže se sa svojim obrazloženjem u pogledu nadležnosti državnih sudova da ocjenjuju odluke stranačkih statutarnih sudišta. Prijedlog zakona u istovjetnoj odredbi propisuje da je protiv konačne odluke statutarnog sudišta političke stranke dopušteno pokretanje upravnog spora zbog teške povrede jednog ili više načela iz čl. 34. st. 4. Prijedloga, a to su načela saslušanja stranaka, kontradiktornosti postupka, pravednosti postupka, pravne mogućnosti izuzeća člana statutarnog sudišta te prava žalbe središnjem statutarnom sudištu stranke.

### 3.3. Ustavnost

Načelo ustavnosti uključuje sljedeće zahtjeve: Prvo, da ustrojstvo i djelovanje stranaka budu uređeni samo ustavom i organskim zakonima, tj. zakonima koji se donose kvalificiranom većinom glasova, zato da ne bi trenutačna većina zastupnika u zakonodavnom organu običnim zakonima i podzakonskim aktima eliminirala trenutačnu manjinu iz daljnje političke utakmice. Drugo, da je zajamčena ustavnosudska ili slična sudska zaštita prava na udruživanje i prava iz udruživanja u političke stranke ne samo pojedinih članova političkih stranaka nego i skupina koje nastoje osnovati političku stranku te već osnovanih stranaka. Takvu zaštitu mora kao posljednja instancija pružiti najviši sud u državi, kao što je vrhovni sud ili, ako takav postoji, ustavni sud. No nije nužno da je pruža samo taj sud. Prvostupanjska sudska zaštita može biti povjerena nižim sudovima. Prihvatljiva je i razdioba sudske nadležnosti na taj način da o zabrani djelovanja stranaka odlučuje samo najviši sud u državi, a da o ostalim sporovima koji se tiču osnivanja i djelovanja političkih stranaka te prava njihovih članova i jedinica najviši sud odlučuje samo kao posljednja instancija.

Oba navedena načela sadržana su u Ustavu Republike Hrvatske, čl. 6. i čl. 128. Kao što je to pokazano u toč. 3.2., Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama i Prijedlog zakona priznali su i nadležnost Upravnog suda da ocjenjuje određene odluke političkih stranaka.

### 3.4. Javnost

Načelo javnosti uključuje dužnost svake stranke i njezinih dužnosnika da određene podatke učine javnima, na taj način da ih objave i/ili učine dostupnima određenim interesima.

Javnima trebaju biti osobito sljedeći podatci: statut i drugi opći normativni pravni akti stranke; temeljni programski akti stranke; popis članova stranke; popis dužnosnika stranke; popis osoba koje su na prijedlog ili po odluci stranke izabrani ili imenovani na javne dužnosti (u organe države, lokalnih samouprava, javnih poduzeća i sl.); podatci o postupcima izbora dužnosnika stranke; podatci o postupcima provedenima u stranci zato da određene osobe budu imenovane ili izabrane najavne dužnosti; financijska izvješća o prihodima i rashodima stranke s naznakom svrha te izvora prihoda i primaoca rashoda; službene publikacije stranke; stranačke zbirke navedenih podataka.

Navedeni podatci (osim, moguće, popisa članova političkih stranaka) trebaju biti dostavljeni državnoj službi zaduženoj za informiranje o političkim strankama, važnije od tih podataka svaka stranka treba sama objaviti i dostaviti državnom organu nadležnom za provedbu zakona o strankama, a svaki podatak koji pojedina stranka nije učinila javnim ili dostupnim na jedan od tih načina stranka treba učiniti dostupnim svakome legitimnom interesentu na njegov zahtjev i trošak.

U načelu, svaki građanin je legitiman interesent za svaki od navedenih podataka. Međutim, svaka politička stranka treba svojim internim općenormativnim pravnim aktom propisati uvjete pod kojima svaki član stranke i svaki dužnosnik stranke određenog ranga ima pravo dostupa i do daljnjih podataka. Usto, korisno je da država putem

neke svoje stručne službe (vladinog ureda za informiranje, nacionalne biblioteke ili sl.) prikuplja sve gore navedene podatke i čini ih dostupnim svakom interesentu.

Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama u čl. 10 obvezuje političke stranke da dostavljaju brojne dokumente i druge podatke stručnom tijelu koje je imenovala Vlada Republike Hrvatske. Prijedlog zakona u potpunosti prihvaća te odredbe Nacrta.

### 3.5. *Demokratičnost*

Javno pravo samo po sebi ne uključuje demokratičnost. Uključuje načelo da svi subjekti pravnog sistema koji imaju istu mjeru određene značajke, npr. jednake vojne zasluge, dobiju istu mjeru javnih dobara i tereta. Međutim, u demokraciji to načelo uključuje da političke stranke, koje sudjeluju u formiranju demokratske političke volje, zato da bi to mogle činiti same budu demokratski ustrojene (pobliže Kasapović, 2002.).

Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama u gl. III., čl. 22.-44. propisuje unutarnje ustrojstvo političke stranke, a u gl. IV., čl. 45.-46. propisuje postupak predlaganja i utvrđivanja kandidata političke stranke za predsjednika Republike, zastupnike i članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave. Kao što to pokazuju istoimene odredbe Prijedloga zakona, članovi Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora imali su najveće primjedbe upravo na gl. III. i gl. IV. Nacrta, osobito na odredbe Nacrta da kandidate za predsjednika Republike i zastupnike biraju najviša stranačka tijela te da redosljed kandidata za, primjerice, zastupnike ovisi o broju glasova koje je svaki od njih dobio od članova najvišega stranačkog tijela.

### 3.6. *Solidarnost*

Iz načela demokratičnosti slijedi načelo solidarnosti, koje zahtijeva da država podupire političke stranke zato da svaka od njih može sudjelovati u formiranju političke volje u mjeri u kojoj uživa podršku biračkog tijela. Država može davati potporu i svim novoosnovanim političkim strankama, zato da olakša početak njihovog djelovanja, a strankama neelastičnih manjina (osobito rasnih i etničkih: hipotetično i spolnih) može po načelu solidarnosti davati veću potporu od one koju daje ostalim strankama. Bez solidarnosti u navedenom ili sličnom smislu (koje traži da bogati podupiru političke stranke siromašnih ili neelastičnih manjina) izgledno je da se demokracija pretvori u plutokraciju ili diktaturu većine nad manjinom (dalje Petak, 2002.).

Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama u gl. V.2 “Novčana potpora iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave”, čl. 47.-60. detaljno razrađuje načelo solidarnosti. Prijedlog zakona preuzima te odredbe Nacrta gotovo u potpunosti.

## Literatura

### 1. Pravni akti i drugi dokumenti, uključujući kratice

Ministarstvo financija RH, Klasa: 602-01/02-01/1 Ur. broj: 513-05/02-2, 25. veljače 2002.

Nacrt = Hrvatski pravni centar, 7. 5. 2002.: Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama (<http://www.hho.hr>, 28. 5. 2002., donosi taj dokument pod naslovom Tekst nacrtu prijedloga zakona o političkim strankama, u vjerojatno nešto drugačijoj inačici od one koja je predstavljena javnosti na tiskovnoj konferenciji Hrvatskoga pravnog centra 7. 5. 2002.

*NN* = *Narodne novine*

*NN:DMU* = *Narodne novine: dodatak Međunarodni ugovori*

Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova, *NN* 45/95.

OGZ = Opći austrijski građanski zakonik, u Mihajlo Vuković, *Pravila građanskih zakonika s naknadnim propisima, sudskom praksom, napomenama i podacima iz literature*, Školska knjiga, Zagreb, 1961.

Prijedlog = Hrvatski sabor / Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav, 9. 7. 2002.: Prijedlog zakona o političkim strankama

Promjena Ustava RH = Promjena Ustava Republike Hrvatske, *NN* 28/01.

Stegovnik oružanih snaga, *NN* 103/96.

Ustav RH = Ustav Republike Hrvatske, *NN* 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/02.

Ustav SFRJ = Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *Službeni list SFRJ* 14/63.

Ustav SRH = Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *NN* 15/63.

Zakon o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima, *NN:DMU* 3/97.

Zakon o prestanku rada sudova udruženog rada, *NN* 53/90.

ZOO = Zakon o obveznim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 47/85, 57/89, *NN* 53/91, 73/91, 3/94 i 7/96.

ZPS = Zakon o političkim strankama, *NN* 76/93.

ZS = Zakon o sudovima, *NN* 3/94, 100/96, 131/97, 129/00.

ZUD = Zakon o udrugama, *NN* 88/01.

ZUP = Zakon o općem upravnom sporu, *Službeni list FNRJ* 52/56, *Službeni list SFRJ* 47/96; Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, *NN* 53/91.

ZUS = Zakon o upravnim sporovima, *Službeni list FNRJ* 23/52, *Službeni list SFRJ*, 4/77; Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, *NN* 53/91, 9/92, 77/92.

ZUT = Zakon o ustanovama, *NN* 76/93.

ZTD = Zakon o trgovačkim društvima, *NN* 1/93.

ZV = Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *NN* 91/96.

ZZK = Zakon o zemljišnim knjigama, *NN* 91/96.

## 2. Znanstvena literatura, novinske vijesti i sl.

- Adamovich, Ludwig K./ Bernd-Christian, Funk, 1980.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, Wien
- Administration and Cost of Elections Project, <http://www.aceproject.org/main/english/pc/pc.htm>.
- Akvinski, Toma, 1990.: Suma teologije, I-II, pit. 90-97, u: Akvinski, Toma, *Država*, Globus, Zagreb
- Almond, Gabriel A./ Bingham, G., 1965.: *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Little, Brown and Co., Boston
- Aristotel, 1982.: *Nikomahova etika*, Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- Barbić, Jakša, 2000.: *Pravo društava*, 1. knj., Organizator, Zagreb
- Basta, Lidija, 1984.: *Politika u granicama prava: studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Institut za uporedno pravo, Beograd
- Boucher, D./ Kelly, P. (ur.), 1994.: *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge, London
- Borković, Ivo, 1995.: *Upravno pravo*, 5. izd., Informator, Zagreb
- Carter, T. B./ Franklin, M. A./ Wright, J. B., 1999.: *The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media*, 5. izd., The Foundation Press, New York
- Crick, Bernard, 1960.: *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions*, University of California Press, Berkeley
- Dahl, Robert A., 1963.: *Modern Political Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs NJ
- Dahl, Robert A., 2000.: *O demokraciji*, Politička kultura, Zagreb
- Degan, Vladimir-Đ., 2000.: *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka
- Dreier, R., 1981.: *Recht-Moral-Ideologie*, Suhrkamp, Frankfurt/M
- Dreier, R., 1981./1: Zum Selbstverständnis der Jurisprudenz als Wissenschaft, u: Dreier, R., *Recht-Moral-Ideologie*, Suhrkamp, Frankfurt/M.: 48-69
- Dreier, Ralf, 1981./2: Zur Theoriebildung in der Jurisprudenz, u: Dreier, R., *Recht-Moral-Ideologie*, Suhrkamp, Frankfurt/M.: 70-105
- Duverger, Maurice, 1951.: *Les parties politiques*, Colin, Paris
- Gavella, Nikola i dr., 1994.: *Hrvatsko građanskopravno uređenje i kontinentalnoeuropski pravni krug*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
- Gavella, Nikola (red.), 1998.: *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb
- George, Vic/ Wilding, Paul, 1985.: *Ideology and Social Welfare*, rev.ed., Routledge & Kegan Paul, London
- Gorenc, Vilim, 1997.: *Trgovačko pravo: ugovori*, 4. izd., Školska knjiga, Zagreb
- Gray, John, 1999.: *Liberalizam*, Politička kultura, Zagreb
- Gunlicks, A.B. (ur.), 1993.: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, To Excel, San Jose

- Gurvitch, Georges, 1932.: *L'Idée du droit social*, Paris; repr. Scientia Verlag, Aalen
- Hamburger, Max, 1951.: *Morals and Law: the Growth of Aristotle's Legal Theory*, Yale University Press, New Haven
- Hobbes, Thomas, 1968.: *Leviathan*, Macpherson, C.B. (ur.), Penguin, London
- Ivančević, Velimir, 1983.: *Institucije upravnog prava*, 1. knj., Pravni fakultet, Zagreb
- Kasapović, Mirjana, 2002.: Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima, *Politička misao*, (38) 4: 3-20
- Krbek, Ivo, 1962.: *Pravo jugoslavenske javne uprave*, 3 knj., Birozavod, Zagreb
- Land, Christine, 1990.: *Partei Finanzen und politische Macht: Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*, Nomos, Baden-Baden
- Lasswell, Harold D./ Myres S. McDougal, 1992.: *Jurisprudence For A Free Society*, Kluwer, Dordrecht
- Lochak, Daniele, 1992.: *La justice administrative*, Montchrestien, Paris
- Lukić, Radomir D., 1976.: *Uvod u pravo*, 2. izd., Savremena administracija, Beograd
- Michels, Robert, 1990.: *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji: istraživanja o oligarhijskim tendencijama u životu skupine*, Informator, Zagreb
- Miličić, Vjekoslav, 1989.: *Opća teorija prava i države*, 3. sv., Alinea, Zagreb
- Mitrović, D., 1978.: Arbitraža, u: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, t.1, Službeni list SFRJ, Beograd
- Nassmacher, K.-H., 1993: Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, u: Gunlicks, A. B.: 230-267
- Padjen, Ivan, 1988.: *(Ne)čudorednost (međunarodnog) prava*, ICR, Rijeka
- Padjen, Ivan/ Matulović, Miomir, 1996.: Cleansing the Law of Legal Theory: A View from Croatia (Editorial), *Croatian Critical Law Review*, (1) 1
- Park, W.W., 1998.: Control Mechanisms in the Development of a Modern Lex Mercatoria, u: Carbonneau, Th. E. (ur.), *Lex Mercatoria and Arbitration*, Kluwer, The Hague
- Perić, Berislav, 1992.: *Država i pravni sustav*, 5. izd., Narodne novine, Zagreb
- Perić, Berislav, 1994.: *Struktura prava*, 12. izd., Informator, Zagreb
- Petak, Zdravko, 2002.: Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, *Politička misao*, (38) 4: 33-50
- Peters, B. Guy, 1999.: *Institutional Theory of Political Science: The 'New Institutionalism'*, Continuum, London.
- Pokrovac, Zoran, 1996.: *Hrvatsko izborno zakonodavstvo za parlamentarne i predsjedničke izbore od 17.2.1990. do 30.9.1990.*, Puls, Split
- Puente-Egido, J., 1990.: Die Institution der politischen Partei in Spanien, u: Tsatsos, Dimitris Th./ Schefold, Dian/ Schneider, Hans-Peter (ur.), 1990.: *Parteienrecht im europäischen Vergleich: die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden: 635-694

- Pulišelić, Stjepan, 1971.: *Političke stranke kao faktor suvremenog političkog sistema*, Naprijed, Zareb
- Puljiz, Vlado, 1997.: *Socijalne reforme Zapada: od milosrđa do socijalne države*, RSP, Zagreb
- Radbruch, Gustav, 1980.: *Filozofija prava*, Nolit, Beograd
- Schmidt, Detlef, 1985.: *Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht*, Nomos, Baden-Baden
- Schneider, H.-P., 1990: Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland, u: Tsatsos et al., 151-218
- Singh, Mahendra P., 1985.: *German Administrative Law*, Springer, Berlin
- Stefanović, Jovan, 1965.: *Ustavno pravo Jugoslavije i komparativno pravo*, 1. knj., 3. izd., Školska knjiga, Zagreb
- Szladits, Ch., 1974.: II. The Civil Law System, *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. 2, Mohr, Tübingen
- Šprajc, Ivan, 2000.: *Pravni položaj stranaca u Republici Hrvatskoj: javnopravni aspekt* (magistarski rad), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- Tsatsos, Dimitris Th./ Schefold, Dian/ Schneider, Hans-Peter (ur.), 1990.: *Parteienrecht im europäischen Vergleich: die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden
- Tsatsos, Dimitris Th./ Kedzis, Z. (ur.), 1994: *Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten*, Nomos, Baden-Baden
- Turner, Stephen P./ Regis A. Factor, 1994.: *Max Weber: The Lawyer as Social Thinker*, Routledge, London
- Turpin, CC, 1982.: Public Contracts, u: *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. 7, ch. 4, Mohr, Tübingen
- Vedriš, Martin/ Klarić, Petar, 2001.: *Građansko pravo*, 5. izd., Narodne novine, Zagreb
- Vidošević, Nadan, 18. 2. 2002., 16,40 H: Svakodnevnica, u: *Hrvatska televizija: 1. program*
- Visković, Nikola, 1980.: *Pojam prava*, 2. izd., Logos, Split
- Visković, Nikola, 2001.: *Teorija države i prava*, Birotehnika, Zagreb
- Vodinelić, Vladimir 1986.: *Javno i privatno pravo* (doktorska disertacija), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd
- Weber, Max, 1986.: Objektivnost spoznaje u društvenoj znanosti i društvenoj politici, u: Weber, Max (ur. Marušić, Ante), *Metodologija društvenih nauka*, Globus, Zagreb

Ivan Padjen

*POLITICAL PARTIES AS PUBLIC LAW PERSONS OF THE CROATIAN  
LEGAL SYSTEM: AN APPROACH TO THE PROBLEM*

*Summary*

There are prima facie reasons why political parties should be recognized as public law persons of the Croatian legal system: political parties play a leading role in the creation and implementation of the state's will; Continental European legal systems distinguish between the public law and the private law: the Croatian Constitution prescribes that political parties are associations with the features typical of public law persons. What requires analysis is the nature and consequences of the public law personality of political parties.

Aristotle's theory of justice is still a useful starting point for distinguishing between the public law and the private law, and between the public law persons and the private law persons. The theory demonstrates that both the political community and the economic market presuppose standards of conduct that regulate interaction of their members. The standards include two essential types of legal acts, namely, statutes, which are fundamental acts of public law, and contracts, which are fundamental acts of private law. The dichotomy of legal acts implies virtually all the criteria that Roman and Continental lawyers have found important for distinguishing the public law and the private law (source, bindingness, hierarchy, interest, subjects, etc.).

The division of a legal system into the private and the public law can be positivised in several ways. However, a liberal, democratic and social legal system ought to meet the following principles, which guarantee the public law status of political parties: explicit recognition of public law personality; justiciability; constitutionality; transparency; democracy; solidarity. The principles are followed by the Draft Bill on Political Parties, which was prepared by the Croatian Law Centre in May 2002 and was adopted, with some changes, by the Committee on Constitution, Rules of Order and Political System of the Croatian Parliament in July 2002.

*Key words:* political parties, state, Croatian legal system, Croatian Constitution, public law person, liberalism



*Mailing address:* Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, HR 10 000  
Zagreb. *E-mail:* ivan.padjen@zg.tel.hr