



Strazburg, 28. januar 2009.
Mišljenje br. 414/2006

CDL-AD(2009)021
Or. engl.

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

**KODEKS DOBRE PRAKSE
U OBLASTI POLITIČKIH PARTIJA**

Usvojen na 77. plenarnom zasijedanju
Venecijanske komisije
(Venecija, 12-13. decembar 2008.)

na osnovu komentara

G Carlos CLOSA MONTERO (član Komisije iz Španije)
G. Jean-Claude COLLIARD (član Komisije iz Francuska)

I. Uvod

1. *Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (PACE) usvojila je 17. aprila 2007. godine Rezoluciju 1546 (2007) kojom se Venecijanska komisija poziva da izradi Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija (15), koji bi propisivao najvažnije elemente njihovog vladanja.*

2. *Venecijanska komisija ima iskustva u izradi ovakvih kodeksa s obzirom na to da je već izradila Kodeks dobre prakse u oblasti izbora (CDL-AD(2002)023rev) i Kodeks dobre prakse o referendumima (CDL-AD(2007)008), koji su stekli zasluženu reputaciju i kredibilitet. Navedeni kodeksi upućeni su direktno organima uprave, što znači da se mogu tumačiti kao skup normi i smjernica za ocjenjivanje nacionalnog zakonodavstva. S druge strane, iskustvo i postignuća Venecijanske komisije u vezi sa političkim partijama značajni su, kako oni u obliku opštih instrumenata, tako i u obliku mišljenja o konkretnim pitanjima. Od opštih instrumenata navodimo:*

- *CDL-INF(2000)001 Smjernice o zabrani i raspuštanju političkih partija i sličnim mjerama, koje je usvojila Venecijanska komisija na 41. plenarnom zasijedanju (Venecija, 10-11. decembar, 1999).*
- *CDL-INF(2001)008 Smjernice i izvještaj o finansiranju političkih partija, koje je usvojila Venecijanska komisija na 46. plenarnom zasijedanju (Venecija, 9-10. marta, 2001).*
- *CDL-AD(2004)007rev Smjernice i obrazloženje o zakonodavstvu o političkim partijama: neka specifična pitanja, koje je usvojila Venecijanska komisija na 58. plenarnom zasijedanju (Venecijanska komisija, 12-13. mart, 2004).*
- *CDL-AD(2006)014 Mišljenje o zabrani finansijskih donacija političkim partijama iz inostranih izvora, koje je usvojila Venecijanska komisija na 66. plenarnom zasijedanju (Venecija, 17-18. mart, 2006).*
- *CDL-AD(2006)025 Izvještaj o učešću političkih partija u izborima, koje je usvojio Savjet za demokratske izbore na 16. sjednici (Venecija, 16. mart 2006.) i Venecijanska komisija na 67. plenarnom zasijedanju (Venecija, 9-10. jun 2006).*

3. *Venecijanska komisija usvojila je i izvjestan broj mišljenja o zakonodavstvu o političkim partijama u sljedećim zemljama: Jermenija (CDL-AD(2003)005), Azerbejdžan (CDL-AD(2004)025), Moldavija (CDL-AD(2003)008) i Ukrajina (CDL-AD(2002)017).*

4. *U poređenju sa ranijim tekstovima o političkim partijama, predlog Kodeksa dobre prakse u oblasti političkih partija ima nekoliko specifičnosti kojima se uvodi novi pristup ovom pitanju. Jasan cilj Kodeksa, u skladu sa mandatom utvrđenim Rezolucijom PACE, jeste da se osnaži demokratija unutar političkih partija i poveća njihov ugled u očima građana, te tako doprinese legitimnosti demokratskog procesa i institucija u cjelini i poveća učešće u političkom životu, kao i da se promovišu demokratski principi kao što su jednakost, dijalog, saradnja, transparentnost i borba protiv korupcije (10).*

5. *Kako bi se navedeni cilj ostvario, u Rezoluciji se prvo navode subjekti kojima se Kodeks obraća: političke partije (tačke 8, 9 i 10 Rezolucije) i takođe konstatuje da se organi uprave ne smatraju konačnim subjektima u tom smislu. Drugo, predmet ovog Kodeksa značajno se razlikuje od predmeta prethodnih kodeksa: njegov je cilj da ponudi primjere „najbolje prakse“ (a ne pravnih normi) javnim subjektima (tj. političkim partijama i njihovim članovima) koji nikako ne predstavljaju organe uprave. U ovom kontekstu, riječ „kodeks“ ne smije se tumačiti kao kodifikovana norma, već kao sistematičan prikaz primjera dobre prakse. Ideja u osnovi*

„dobre prakse“ jeste da se političkim partijama ponude smjernice na osnovu uobičajene i najbolje prakse u Evropi i, uz to, da se ponudi organima uprave i sudskim tijelima mjerilo za ocjenu prakse političkih partija.

6. Na osnovu rečenog, jasno je da Kodeks ne može imati karakter obaveznosti, da ne može da propisuje pravila, niti da zahtijeva od organa uprave da ih sprovode (s izuzetkom posebnih slučajeva za koje mogu da postoje precizne norme). Jedino moguće tumačenje koje podrazumijeva obaveznost potiče iz onoga što političke partije i njihovi članovi moraju da urade kako bi poštovali zakon.

7. Strogo legalističkim tumačenjem, Kodeks se, budući bez obavezujuće pravne snage, može posmatrati kao suvišan instrument. Međutim, ovaj kodeks nije suvišan jer, kao što se navodi u Rezoluciji PACE, **Forum o budućnosti demokratije u Evropi** ističe značaj dobre prakse i visokih standarda koje političke partije treba da ispune kako bi se povratilo sve manje povjerenje građana u političke partije, kao i posljedica koje iznevjerene nade mogu da imaju po demokratiju. Ne zaklanjajući se iza svoje skromne pozicije u ovom domenu, Venecijanska komisija mora da odgovori novom zahtjevu Parlamentarne skupštine, prihvati izazov i ode dalje od uobičajenog (i sigurnijeg) terena običnog mišljenja o postojećim normama i predloži temeljite smjernice koje mogu doprinijeti jačanju demokratskih procesa. Iako ove smjernice nemaju snagu norme, mogu osnažiti subjekte da predlože „najbolju praksu“ i pruže solidno uporište za ocjenu prakse u zemlji.

8. Preporuke Kodeksa stoga su formulisane tako da uzimaju u obzir postojeće činjenice. Tamo gdje se na njih upućuje u međunarodnim pravilima ili konzistentnoj pravnoj praksi na nivou neke zemlje, ta pravna praksa uvedena je kao obaveza (tj. formulacija glasi 'partije su dužne da'). Tamo gdje ne postoje eksplicitne pravne norme kao uporište za praksu, ali gdje postoje dokazi da se u propisima partije preporuke predstavljaju kao pravna norma, najbolja praksa uvodi se kao snažna preporuka (tj. formulacija glasi 'partije treba da').

9. O predmetu i sadržaju Kodeksa razgovaralo se na nekoliko sjednica Savjeta za demokratske izbore (CDE). Sekretarijat je u januaru 2007. sačinio nacrt Informacije o mogućoj izradi Kodeksa (CDL-EL(2006)035REV). Na osnovu ove informacije i dodatnih izvora PACE, kao što su Preporuka 1438(2000) i Rezolucija 1344(2003) o prijetnji koju po demokratiju predstavljaju ekstremističke političke partije i pokreti u Evropi, Rezolucija 1308(2002) o ograničenjima političkim partijama u državama članicama Savjeta Evrope, Preporuka 1516(2001) o finansiranju političkih partija i Rezolucija 1264(2001), Rezolucija 1320(2003) i Preporuka 1595(2003) o Kodeksu dobre prakse u oblasti izbora, kao i diskusija sa CDE u martu 2007. u Veneciji, G. Carlos Closa Montero, član Komisije iz Španije, pripremio je nacrt preliminarne informacije o izradi Kodeksa. Informacija, u kojoj su bili sadržani opis strukture i metodologije Kodeksa, bila je predmet razgovora u CDE u junu 2007. Nakon definisanja metodološkog pristupa u preliminarnoj Informaciji, G. Carlos Closa Montero napisao je nacrt memoranduma (CDL-EL(2008)014). Radni sastanak sa izvjestiocima održan je u Parizu 21. maja 2008, nakon čega je preliminarni inicijalni nacrt Kodeksa dostavljen Venecijanskoj komisiji na 75. plenarnom zasijedanju (12-14. jun 2008) (CDL-EL(2008)013rev). Nakon predstavljanja na tom zasijedanju, nekoliko članova iznijelo je svoje primjedbe.

II. Opšti principi

1. Definicija

a. Specifičan vid udruživanja¹

10. U smislu ovog Kodeksa, politička partija je udruženje² čiji je zadatak da kandiduje svoje predstavnike na izborima kako bi obezbijedila zastupljenost u političkim institucijama i ostvarivala političku vlast na nekom od nivoa: nacionalnom, regionalnom i lokalnom ili na sva tri nivoa.

11. Iako nekoliko zemalja nema posebno zakonodavstvo o političkim partijama, većina država članica Savjeta Evrope ga ima i u praktično svim slučajevima u zakonu se pravi razliku između političkih partija i ostalih udruženja, uključujući i ona koja se bave politikom. Zakoni o političkim partijama na ovaj način pomažu da se spozna koliko je važna njihova uloga u demokratskoj politici.

b. Sloboda osnivanja

12. Političke partije u demokratskim društvima predstavljaju slobodna udruženja koja uživaju zaštitu po osnovu Člana 11 Evropske povelje o ljudskim pravima. To znači da građani mogu slobodno da odluče da osnuju političku partiju, međutim, nacionalno zakonodavstvo može ograničiti ovu slobodu u određenim slučajevima po osnovu principa koji su u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (dalje u tekstu „EKLJP“) i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. U nekoliko evropskih država ne postoje pravila o zabrani partija. U drugima, pravila o zabrani partija postoje, ali se tumače strogo i mogu se primjenjivati isključivo uz izuzetna ograničenja. U skladu sa ovim zajedničkim evropskim demokratskim nasljeđem, zabrana ili prinudno raspuštanje političkih partija mogu se opravdati jedino u slučaju partija koje zagovaraju primjenu nasilja ili korišćenje nasilja kao političkog sredstva za zbacivanje demokratskog ustavnog poretka.

13. Političke partije ni u jednoj državi članici Savjeta Evrope ne osnivaju javni organi. Smjernica koja se može izvući iz ove prakse jeste da državni organi treba da se uzdržavaju od učešća u osnivanju političkih partija i da ne treba da ograničavaju pravo na osnivanje političkih partija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.³

c. Pravni okvir

14. Tamo gdje postoje propisi o političkim partijama oni moraju biti u skladu sa EKLJP i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Partije moraju poštovati ove norme. Kada preispituju pravni okvir koji se smatra neusklađenim sa normama višeg reda, političke partije moraju uvijek pribjegavati primjeni legalnih sredstava.

¹ Tokom prvih sjednica Savjeta za demokratske izbore neki članovi su predložili da se koristi riječ „organizovanje“. Ta riječ možda više odgovara sa akademskog stanovišta, ali ona više naglašava strukturne elemente. Pojam „udruživanje“, s druge strane, pravni je koncept tijesno povezan sa idejom slobodnog udruživanja građana. Iz tog razloga se upravo ovaj termin upotrebljava u Kodeksu.

² U nekim slučajevima definiše se kao udruženje fizičkih lica, građana, itd.

³ Vidjeti CDL-AD(2004)004, Izvještaj o osnivanju, organizovanju i aktivnostima političkih partija koji je usvojila Venecijanska komisija na 57. plenarnom zasjedanju (Venecija, 12-13. decembar 2004).

2. Vodeći principi političkih partija

15. Vladavina prava, demokratija i ljudska prava tri su stuba ustavnog nasljeđa Evrope i Savjeta Evrope. Stoga odredbe o demokratiji, vladavini prava i zaštiti ljudskih prava, kao i norme kojima se reguliše politički sistem i podjela vlasti, predstavljaju neke od osnovnih principa država članica Savjeta Evrope. Političke partije ključni su subjekti u svakom demokratskom društvu i stoga uživaju prednosti garancija koje Država pruža u pogledu ovih prava te, shodno tome, i političke partije moraju poštovati i promovisati iste ove principe. Ovu drugu navedenu činjenicu treba uzimati u obzir u odnosu na organizovanje, funkcionisanje i finansiranje političkih partija.

a. Vladavina prava

16. Političke partije moraju poštovati vrijednosti izražene međunarodnim pravilima o ostvarivanju građanskih i političkih prava (Pakt Ujedinjenih nacija i EKLJP). Partije moraju poštovati Ustav i zakon. Međutim, ništa ih ne može spriječiti da nastoje da promijene kako Ustav tako i zakonodavstvo zakonitim sredstvima.⁴

b. Demokratija

17. Partije su sastavni dio demokratije i njihove aktivnosti treba da obezbijede dobro funkcionisanje demokratije. Stoga posvećenost demokraciji unutar partija osnažuje ovu opštu funkciju. Iako mali broj evropskih država detaljno reguliše ovaj zahtjev, u nekoliko zemalja se od političkih partija traži da njihova unutrašnja struktura i rad budu demokratski.⁵ Ovo pozitivno iskustvo moglo bi se podijeliti i sa različitim državama članicama Savjeta Evrope.

c. Zabrana diskriminacije

18. Političke partije ne treba da postupaju u suprotnosti sa vrijednostima EKLJP i principom ravnopravnosti. Partije ne smiju diskriminisati pojedince po bilo kom osnovu koji EKLJP zabranjuje.

19. Partije treba da omoguće pristup programskim i ideološkim dokumentima i raspravama, postupcima odlučivanja i knjigovodstvu kako bi povećala transparentnost i djelovala u skladu sa osnovnim principima dobrog upravljanja.

III. Unutrašnja organizacija političkih partija

1. Članstvo

20. Svako mora uživati slobodu da odluči da želi ili ne želi da bude član političke partije, kao i da izabere partiju čiji član želi da bude. Iako se ovaj princip univerzalno uvažava, političke partije u Evropi veoma često imaju posebne procedure za prijem u članstvo. Svrha tih procedura jeste da se obezbijedi neophodna usaglašenost različitih stavova budućih članova i partije.

⁴ Vidjeti CDL-INF(2000)001, Smjernice o zabrani i raspuštanju političkih partija i sličnim mjerama koje je usvojila Venecijanska komisija na 41. plenarnom zasjedanju (Venecija, 10-11. decembar, 1999).

⁵ Vidjeti Član 26 Ustava Andore; Član 21 Ustava Njemačke; Član 51.5 Ustava Portugalijske; Član 6 Ustava Španije. Slične odredbe mogu se naći i u Albaniji, Jermeniji, Republici Češkoj, Finskoj, Slovačkoj i Turskoj. Iako na drugačijem nivou, ovaj princip reflektuje se i u Uredbi EU 2004/2003 o finansiranju političkih partija.

Najbolja praksa jeste da se u partijskim statutima jasno propišu postupak i uslovi za učlanjenje i da se jasno navedu kriterijumi koje članovi treba da ispunjavaju.

21. Partije imaju pravo da uskrate članstvo kandidatu koji odbacuje vrijednosti koje one podržavaju ili čije je vladanje u suprotnosti sa vrijednostima i idealima određene partije. Najbolja praksa nalaže postojanje disciplinskih organa i jasnih procedura za obrazložene odluke. Partije se moraju postarati da njihovi članovi poštuju pravni poredak.

22. I evropska najbolja praksa i pravni okviri poštuju princip zabrane diskriminacije. Stoga se poštovanje ovog principa od strane partija mora posmatrati kao dokaz dobre prakse, koja ima nekoliko posebnih primjena. U nekim slučajevima, kao u slučaju rodne diskriminacije, nacionalno i međunarodno zakonodavstvo izričito je zabranjuje. Naročito, diskriminaciju po osnovu pola, rase, boje kože, jezika, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze sa nacionalnom manjinom, imovine ili rođenja treba izbjegavati (up. Član 14, EKLJP).

23. Političke partije moraju poštovati nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje vezu sa političkom partijom određenih službenih lica (na primjer, u slučajevima pripadnika vojske ili policije).

24. Nije neuobičajeno da partije uspostavljaju različite oblike uključivanja u svoje aktivnosti pojedinaca kao što su članovi, poznati simpatizeri, saradnici, aktivisti tokom kampanja, itd. Navedeni različiti statusi označavaju različite okvire ličnih obaveza. Stoga, kako bi se odredila vrsta obaveza i poštovali lični izbori, dobra je praksa da partijski statuti jasno definišu različita prava i obaveze koje svaka od situacija podrazumijeva. Svako lice mora imati mogućnost da slobodno odredi svoj lični oblik odnosa sa partijom.

25. U mnogim evropskim državama postoji ustaljena praksa da se u skladu sa normama Savjeta Evrope da pravo glasa, barem na lokalnim izborima, nekim ili svim stranim rezidentima.⁶ Stoga je potpuno u skladu sa navedenim tendencijama da, ukoliko domaće pravo to ne zabranjuje, partije prihvataju učlanjenje stranih državljana, koji dijele iste vrijednosti. Državljanstvo nije odgovarajući osnov za ograničavanje članstva stranih državljanja i zakon to treba jasno da istakne.⁷

26. Iako neke partije mogu da teže promovisanju interesa određenih starosnih grupa stanovništva (na primjer, penzionisanih lica), nijedno nacionalno zakonodavstvo ne prihvata diskriminaciju članstva po osnovu starosne dobi (izuzev u pogledu takozvane starosne granice za sticanje prava glasa). Naprotiv, praksa uključivanja kojom se uspješno uključuju sve starosne grupe mogu se smatrati primjerom dobre prakse. Štaviše, sasvim je uobičajena praksa da partije stvaraju posebne strukture (na primjer, za mlade, naročito one koji još nisu stekli pravo glasa) i kreiraju posebne programe za integrisanje iskusnih članova.

⁶ Preporuka 1500 (2001) „Učešće imigranata i stranih rezidenata u političkom životu država članica Savjeta Evrope“. Preporuka glasi: demokratski legitimitet zahtijeva da sve grupe u društvu jednako učestvuju u političkim procesima, kao i da doprinos legalnih stranih rezidenata prosperitetu zemlje dodatno opravdava njihovo pravo da utiču na političke odluke u datoj zemlji“ (stav 4). U vezi sa ovim, PACE „podstiče vlade država članica da pravo da biraju i budu birani na lokalnim izborima daju svim migrantima legalno nastanjenim najmanje tri godine bez obzira na njihovo porijeklo.“

⁷ U nekoliko svojih mišljenja Venecijanska komisija izrazila je stav da stranci treba da imaju pravo na učešće u političkom životu na lokalnom nivou. Vidjeti i Evropsku konvenciju o učešću stranaca u političkom životu.

27. Transnacionalne partije, kakve postoje u Evropskoj uniji, organizovane su kao savezi nacionalnih partija. U najvećem broju slučajeva, one isključuju mogućnost neposrednog članstva. Neposredno članstvo ne narušava demokratske principe i može da osnaži legitimitet transnacionalnih partija.

2. Organizacija

28. Opšti principi koji nadahnjuju ovaj Kodeks odnose se i na organizaciju političke partije, a naročito sljedeći:

- Predstavljanje i prihvatanje. Kada se primijene na unutrašnju strukturu partije, ovi principi znače da struktura i njene procedure treba da odražavaju i uvažavaju mišljenje članova. Iako ova obaveza ne mora da podrazumijeva i zakonsku obavezu, njeno kršenje u suprotnosti je sa osnovnim intuitivnim konceptom demokratskog organizovanja.
- Odgovornost i odgovaranje. Organi (i kolektivni i individualni) treba da odgovaraju i budu odgovorni prema članovima partije. Procedure treba da obezbijede internu (i eksternu) odgovornost i polaganje računa za postupke i politike. Iako ova obaveza ne mora da podrazumijeva i zakonsku obavezu, njeno kršenje u suprotnosti je sa osnovnim intuitivnim konceptom demokratskog organizovanja.
- Transparentnost. Partije treba da svoj statut i program učine javno dostupnim. Objavljivanje finansijskih izvještaja povećava transparentnost i povjerenje javnosti u političke partije. Iako ova obaveza ne mora da podrazumijeva i zakonsku obavezu, njeno kršenje u suprotnosti je sa osnovnim intuitivnim konceptom demokratskog organizovanja.

29. Postojanje partijskog statuta zakonski je uslov za priznavanje i/ili registrovanje partija u nekoliko zemalja Savjeta Evrope. Statuti moraju biti u skladu sa ustavnim i zakonskim odredbama i odražavati međunarodna pravila sadržana u EKLJP. Neusklađenost sa partijskim statutima, u nekim pravnim sistemima, predstavlja kršenje prava koje se može pravno osporavati u sistemu nadležnosti izvan partije. U onoj mjeri u kojoj je zahtjev za usklađenošću zakonski propisan, u toj mjeri partijski statut i ima pravnu snagu.

30. Partijski statuti obično regulišu prava i dužnosti članova, kao i organe, organizovanje i procedure za odlučivanje u partijama. U određenim nacionalnim pravnim sistemima propisana je zakonska obaveza da partijski statuti predvide proceduru za njihovu izmjenu. Kada se ova obaveza dodatno osnaži eksplicitnom obavezom angažovanja članova kako bi se kroz postupak glasanja dobila njihova podrška, ona je tada još bliža modelu dobre prakse.

31. Kao vrsta interne norme, statuti imaju i veoma važnu funkciju utvrđivanja disciplinskih postupaka koji mogu da utiču na prava članova. U slučaju nepoštovanja obaveza ili teških kršenja partijskih pravila mogu se usvojiti disciplinske mjere, od kojih je najstroža izbacivanje iz partije. Mjere moraju biti regulisane procedurom koju propisuju partijski statuti, u odnosu na prava na odbranu. Kako bi se izbjegao eventualni utisak proizvoljnosti, značajan element predstavlja postojanje mehanizama pravne zaštite.

32. Kada god to zakon predviđa, partije moraju statutima definisati svoju organizaciju na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou. Kada zakon ne predviđa takvu obavezu, takva određenja doprinose osnaživanju navedenih principa dobrog upravljanja. Na svakom od navedenih nivoa, organi koji uključuju sve članove ili njihove predstavnike, koji se redovno

sastaju, moraju biti organi koji donose najvažnije odluke. U idealnim uslovima, vrhovni organ (nacionalni kongres ili skupština) treba da se sastaje najmanje jednom tokom svakog zakonski definisanog mandata. U periodima između takvih sjednica, za odlučivanje su obično zaduženi upravni odbori. Ovi odbori, u čijem sastavu su članovi koji se biraju iz reda članova partije, moraju biti izabrani u skladu sa procedurama koje predviđa partijski statut.

33. Postupak odlučivanja treba da bude jasno utvrđen statutom. Kada je moguće (tj. na lokalnom nivou), članovi treba da donose odluke neposredno; odluke inače treba da se donose na osnovu demoratskog delegiranja.

34. Partijske operativne procedure treba da omogućće da rukovodioci partije saslušaju mišljenje širokog članstva.

3. Imenovanje rukovodilaca i kandidata za izbore

35. Bilo neposrednim ili posrednim putem, partijski rukovodioci moraju biti demokratski izabrani na svakom nivou (lokalnom, regionalnom, nacionalnom ili evropskom). To znači da članovi moraju imati mogućnost da glasaju za svoj izbor. Praksa za izbor predloženih kandidata i kandidata koja kreće od širokog članstva prema gore predstavlja zdrav izraz unutrašnje demokracije koju građani pozitivno doživljavaju.

36. Isto tako, bilo neposrednim ili posrednim putem, kandidati moraju biti demokratski izabrani za izbore na svim nivoima (lokalnom, regionalnom, nacionalnom i evropskom).

37. U skladu sa međunarodnim propisima i praksom, partije moraju poštovati princip zabrane diskriminacije po osnovu roda kako u pogledu izbora kandidata za pozicije unutar partije tako i u pogledu izbora kandidata za izbore. U nekoliko nacionalnih zakonodavstava i praksi nekoliko evropskih partija otišlo se korak dalje uvođenjem kvota kako bi se poboljšala ravnoteža među rodovima ili, tačnije rečeno, ostvarila jednaka zastupljenost žena i muškaraca u izabranim tijelima. Iako se primjeri ovakve prakse razlikuju u zavisnosti od pojedine zemlje i partije, uvođenje mjera rodne ravnopravnosti sve više postaje preovlađujući trend. Za razliku od toga, kontinuirani i ponovljeni slučajevi neravnopravne zastupljenosti ne mogu se nikako smatrati dokazom dobre prakse.

IV. Finansiranje

38. Finansiranje političkih partija mora biti u skladu sa principima odgovornosti i transparentnosti. Venecijanska komisija temeljno je obradila pitanje finansiranja partija u Smjernicama o finansiranju političkih partija.⁸

1. Izvori

39. Politička partija može da traži od svojih članova da plaćaju članarinu, koju ona slobodno utvrđuje, iako način utvrđivanja ne smije biti diskriminatorne prirode. Neplaćanje članarine može predstavljati osnov za izbacivanje iz partije.

40. Politička partija ima pravo da prima donacije u granicama propisanim domaćim zakonodavstvom, koje može da zabrani donacije iz određenih izvora. Partije ni u kom slučaju ne

⁸ Vidjeti i Smjernice i Izveštaj o finansiranju političkih partija (CDL-INF(2001)008).

smiju tumačiti privatne donacije tako da se po osnovu njih dobija mogućnost uticaja i/ili izmjena programa i/ili politike političke partije. Partije moraju poštovati zakone kojima se propisuje obaveza objelodanjivanja izvora privatnih donacija partijama.

41. Ukoliko zakonodavstvo predviđa finansiranje iz javnih izvora, političke partije moraju imati pristup takvim izvorima uz moguće minimalne obaveze. Pomenute obaveze moraju biti razumne i nediskriminatorne. Pored različitih oblika finansiranja predviđenih zakonom, svaka partija dužna je da se uzdržava od primanja pomoći, finansijske ili u naturi, od bilo kojih organa uprave, naročito onih na čijem su čelu njeni članovi.

2. Ograničenja

42. Nijedna partija ne smije da prima tajnu ili nelegalno pribavljenu finansijsku pomoć.

43. U svrhe finansiranja izbornih kampanja, partije se moraju postarati da njihovi kandidati poštuju postojeće propise, naročito u slučajevima kada je utvrđena gornja maksimalna granica za troškove tokom izbora.

3. Nadzorni mehanizmi

44. Svaka politička partija treba da predvidi svojim statutom mehanizme za reviziju svog računovodstva na nacionalnom nivou, kao i za nadzor računovodstva na postojećim regionalnim i lokalnim nivoima. Takođe mora podlijegati reviziji državne revizije, naročito u pogledu finansiranja.

V. Političke funkcije

1. Program

45. Jedna od najvažnijih funkcija političkih partija jeste izrada programa koji u najboljoj praksi predstavlja rezultat internih rasprava među članovima partije i prihvatanja u skladu sa propisanim procedurama. Programi usmjeravaju aktivnosti kada je stranka na vlasti.

46. Partijski programi nisu pravno obavezujući ugovori, njihovo sprovođenje ne može se zahtijevati zakonom, dok se sve evropske države oslanjaju na princip reprezentativne demokratije, koja isključuje imperativni mandat. Pa ipak, program pruža smjernice uz pomoć kojih građani razumiju i prepoznaju politiku te partije u odnosu na određena pitanja. Na ovaj način, svrha programa nije samo da uputi građane već i da predstavlja neku vrstu „neobavezujućeg ugovora“ ili moralnog obavezivanja između partija i glasača. Stoga, objavljivanjem programa ne samo da se zadovoljava princip transparentnosti već se dodatno promoviše odgovornost. Uz to, stalna dostupnost programa tokom trajanja izbornog mandata služi da se provjeri u kojoj mjeri se poštuju izborna obećanja.

47. Znak dobrog upravljanja jeste da ukoliko partija promijeni svoj program poslije dolaska na vlast, ona i objasni zašto su uvedene promjene u prvobitni program.

2. Obuka

48. Partije treba da obezbijede građansku i političku obuku svojim članovima. U te svrhe, partija može da osnuje institut za obuku, koji uz pomoć namijenjenu samoj partiji može primati i posebnu finansijsku pomoć.

3. Izbori

49. Države članice Savjeta Evrope imaju različit pristup regulisanju aktivnosti političkih partija i njihovom učešću u političkom životu, posebno na izborima. Određena pitanja u vezi sa učešćem političkih partija bila su predmet izvještaja Venecijske komisije o učešću političkih partija u izborima.⁹ U stvari, cilj političkih partija i jeste učešće u političkom procesu, uglavnom tako što kandiduje predstavnike za izbore. Naravno, partije su važne tokom cijelog trajanja izbornog procesa. Međutim, kada glasači stupe direktno na scenu, činjenica o političkoj zastupljenosti djelimično gubi na značaju. Kada se održe izbori, čak i tokom samog izbornog dana, sva ustavna i zakonska pravila (i, prije svih, ona pravila koja se odnose na sistem žalbi i pritužbi) mora obezbijediti ravnopravan tretman svim kandidatima i građanima.

50. Opšte je prihvaćeno da sam izborni sistem utiče na unutrašnju strukturu partije. Na primjer, ako se izuzmu pitanja političke potpore i donacija za finansiranje kampanje, jednokružni većinski izborni sistemi teško da zahtijevaju bilo kakvo angažovanje partije. S druge strane, u proporcionalnim sistemima sa zatvorenim partijskim listama, partija ima veoma važna posebna prava da, pored ostalih pitanja, utvrđuje i mjesto svakog pojedinog kandidata na listi.

4. Aktivnosti na vlasti i u opoziciji

51. Opšti principi koji nadahnjuju ovaj Kodeks primjenjuju se kako na rad partija dok su na vlasti tako i na situacije kada su u opoziciji.

52. Članovi partije treba da prave jasnu razliku između vjernosti partiji i svojih službenih dužnosti. Ostvarivanje programa partije neodvojivo je od pojma demokratskih izbora, ali se ono uvijek mora stavljati u kontekst važećih zakona o vršenju javnih funkcija. Podrazumijeva se da nacionalni propisi zabranjuju nosiocima javnih funkcija da zloupotrebjavaju ili koriste svoju vladajuću poziciju da stvore diskriminišuće uslove za druge političke snage. Čak i kada ove obaveze nisu eksplicitno navedene, njihovo poštovanje u skladu je sa principima ovog Kodeksa i njihovo kršenje može se smatrati nezakonitim.

53. Zakonski propisi u odnosu na funkcije opozicije obično su ili niži od onih koji važe za vlast, ili čak i ne postoje. Funkcija opozicije podrazumijeva pomno praćenje, nadzor i kontrolu vladanja organa vlasti, nosioca funkcija i politika. Međutim, principi dobrog upravljanja sugerišu da partije u opoziciji (kao i one na vlasti) podrivaju povjerenje građana u političare i partije.

54. Politička korupcija obično se smatra vrstom krivičnog djela u svim evropskim zakonodavstvima. Partije stoga moraju nastojati da se bore protiv korupcije ne samo zbog njene krivične dimenzije, već i zato što rasprostranjena politička korupcija podriva povjerenje građana

⁹ CDL-AD(2006)025 Izvještaj o učešću političkih partija na izborima koji je Savjet za demokratske izbore usvojio na 16. sjednici (Venecija, 16. mart 2006), a Venecijanska komisija na 67. plenarnom zasijedanju (Venecija, 9-10. jun 2006).

u partije uopšte. To predstavlja prijetnju za cjelokupni demokratski proces.¹⁰ Stoga su dobrodošli mehanizmi za sprečavanje političke korupcije, kao što su etički kodeksi za članove partije na javnim funkcijama. Uz to, ukoliko lice proglašeno krivim za djelo korupcije ostane i dalje član partije, to će kod građana izazvati uvjerenje da je cijela partija korumpirana (a ovakvo gledište može čak da se proširi na sve partije) i doprinijeti da se sumnja u poštenje politike uopšte. Stoga je isključivanje iz kandidatura i članstva partije lica osuđenih za korupciju potpuno u skladu sa osnovnim demokratskim principima.

55. Predstavnički mandat predstavnika čini nezavisnim od partije čim bude izabran. To mu omogućava da promijeni partiju kada stupi na dužnost. U nekim posebnim slučajevima, mogu postojati razlozi koji to opravdavaju (na primjer, nestanak političkih partija). U drugim, međutim, ovakva praksa može uglavnom da bude odgovor na privatne interese ili da bude rezultat korumpiranosti. Ona narušava partijski sistem i podriva povjerenje građana u izbornu i političku igru. Čak i kada zakonska pravila štite predstavnike, partije treba da budu obazrive kako se ovakva praksa ne bi koristila u svrhe prevare i protivno demokratiji. Praksa kao što su međupartijski sporazumi da se odbije uključivanje predstavnika izabranih na listama drugih partija mora se pozdraviti.

56. Partije treba da obavještavaju građansko društvo i glasače o svojim aktivnostima i da usvajaju sve moguće mjere i praksu koje bi povećale transparentnost, pružile osnov za konstruktivnu kritiku i obezbijedile mjerilo za ocjenu postignuća.

5. Međunarodna saradnja

57. Praksa međunarodne saradnje među partijama iste ideologije široko je rasprostranjena. Neke partije dodatno su proširile svoju međunarodnu dimenziju time što sestrinskim partijama pomažu u trećim zemljama. U prošlosti, ovakva praksa, na primjer, pomogla je demokratsku konsolidaciju u jednom broju evropskih zemalja. Kada god je ova saradnja u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i principima EKLJP i evropskim standardima, mora se pozdraviti kao dobra praksa zato što doprinosi stvaranju čvrstih demokratskih partijskih sistema.

¹⁰ Vidjeti i Preporuku Rec(2003)4 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o zajedničkim pravilima o borbi protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja.