

Dr. sc. Amra Jašarbegović, vanredna profesorica

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

Dr. sc. Rebeka Kotlo, vanredna profesorica

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

USTAVNOSUDSKA OGRANIČENJA SLOBODE POLITIČKOG UDRUŽIVANJA I RADA POLITIČKIH STRANAKA

Sažetak: Sloboda udruživanja zajedno sa drugim političkim pravima, čini osnovu funkcionisanja savremenih društava, temeljenih na pluralizmu interesa različitih društvenih grupa. Iako slobodu udruživanja u političke, sindikalne i druge organizacije garantuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te ustavi savremenih država, ova sloboda, se zbog mogućnosti njene zloupotrebe od strane različitih ekstremističkih političkih stranaka ograničava različitim mjerama među kojima posebno mjesto zauzima zabrana rada i djelovanja političkih stranka. U ovom radu analiziraju se preventivno ustavnosudska ograničenja slobode udruživanja, odnosno nadležnost ustavnih sudova da odlučuju o zabrani političkih stranaka, koja postaju aktuelna u vrijeme sve izraženijeg bujanja političko-stranačkog ekstremizma diljem Evrope.

Ključne riječi: sloboda udruživanja, političke stranke, zabrana rada i djelovanja političkih stranaka, ustavni sud, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava

Uvod

Sloboda udruživanja kao prevashodno individualno pravo pojedinca da se udruži sa istomišljenicima kako bi se borio za svoje interese, ali i kolektivno pravo članova udruženja da rade na postizanju svojih ciljeva predstavlja jedno od osnovnih političkih prava i sloboda kao i jedan od osnova moderne demokratije.¹ Zahvaljujući slobodi udruživanja građani mogu zajedno sa drugima ostvariti cilj - zadovoljavanje svojih političkih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih, sportskih, individualnih, kolektivnih i drugih interesa u državi. Pravo na (političko) udruživanje je pravni osnov nastanka i djelovanja političkih stranaka koje se bore za vlast i predstavljaju ključni kolektivni akter političkog sistema, a na osnovu ovog prava se osnivaju i djeluju i udruženja i asocijacije koje se ne bore za vlast, ali imaju utjecaja na vlast (nevladine organizacije – udruženja građana i fondacije). Građa-

¹ V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, Međunarodno pravo ljudskih prava, drugo izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007., str. 253-256.

ni, dakle, uživanjem političkog prava na udruživanje, mogu udruženi sa drugima u političku stranku, profesionalno udruženje, vjersku, sindikalnu, nevladinu ili neku drugu organizaciju, da se bore za svoje ideje, ciljeve i interese, te udruženi efikasnije ostvaruju svoja individualna prava.

Sloboda udruživanja zajedno sa drugim političkim pravima, čini osnovu funkcionisanja savremenih društava, temeljenih na pluralizmu interesa različitih društvenih grupa. Iako je sloboda udruživanja u političke, ali i druge organizacije, nezaobilazan uslov funkcionisanja savremenih društava, i jedan od aksimoma savremene demokratije, ova sloboda, kao i mnoge druge nije apsolutna i neograničena. Ograničavala se ne samo u starijim ustavnim sistemima, već se ograničava i danas u skladu sa međunarodnim pravnim standardima navedenim preventivno u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i slobodama, te Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Prema Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, sloboda udruživanja nije apsolutno pravo, što znači da se ovo pravo može ograničiti pod određenim okolnostima. Član 11. st. 2. Konvencije postavlja određene uslove mogućim ograničenjima prava na slobodu udruživanja, pa će ograničenje prava na slobodu udruživanja biti dopušteno samo ako je:

a) propisano zakonom (Prema Konvenciji, „zakonom” se ne smatra samo zakon u formalnom smislu, već to može biti i u drugi propis (npr. podzakonski opći akt), ustav, međunarodni ugovor kojeg je dotična država potpisnica, kao i pravo Evropske unije), b) ima legitimni cilj, (prema Konvenciji sloboda udruživanja može se ograničiti samo radi: interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, zaštite prava i sloboda drugih, što su odredbe inkorporirane u ustavne, odnosno zakonske i akte niže pravne snage u BiH), i c) nužno u demokratskom društvu (ne smije se ograničiti sloboda udruživanja više nego što je neophodno kako bi se zadovoljila ta potreba - ostvarenje legitimnih ciljeva). Države mogu poduzeti mjere koje smatraju potrebnima radi zaštite pravne sigurnosti i ustavnih prava građana, ali to moraju učiniti u skladu sa Konvencijom, a poduzete će mjere biti podložne nadzoru Suda.

Legitimna ograničenja prava na slobodu udruživanja prema Konvenciji, pored slučajeva gdje su kumulativno ispunjeni uslovi dopuštenosti ograničenja da je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i nužno u demokratskom društvu, postoje i na osnovu: člana 15. Konvencije - država može u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih vanrednih prilika, poduzeti mjere kojima derogiraju svoju obvezu poštovanja prava na slobodno udruživanje, uz uslov da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim međunarodnopravnim obavezama, člana 16. Konvencije - član 11. ne sprječava nametanja ograničenja političkoj djelatnosti stranaca te člana 17. Konvencije - ništa se u Konvenciji ne može tumačiti na način da uključuje pravo na upuštanje u neku djelatnost ili izvršenje nekog čina koji bi smjerali na uništenje prava ili sloboda priznatih Konvencijom ili njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one njome predviđene.

Predviđeni legitimni ciljevi uključuju vanjsku politiku, interese odbrane i sigurnosti, kao i zaštitu javne sigurnosti, interese monetarne politike, sprječavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala, zaštitu procesa donošenja odluke od strane javnog tijela u davanju mišljenja, savjeta ili preporuka od strane javnog tijela, zaposlene osobe u javnom tijelu, ili svake osobe koja vrši aktivnosti za ili u ime javnog tijela, a ne obuhvata činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije.

Član 11. Konvencije propisuje da taj član ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju prava na slobodno udruživanje pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Pravo slobode udruživanja normirano je u više međunarodnih pravnih akata, pri čemu se također proklamuje, kao osnovni princip, da se za njegovo vršenje neće postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su (propisana samo zakonom) "neophodna u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne sigurnosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih".

Zabrana osnivanja nekog udruženja ili odluka o zabrani već postojećeg udruženja mora biti posljednja mjera i primjenjena samo u slučaju ako blaže mjere ograničenja ne mogu zaštititi te interese.

Ograničenja i zabrane u domenu slobode udruživanja, između ostalog, mogu biti: zabrane štrajkova koji prijete opštoj sigurnosti, ako je takva zabrana neophodna u demokratskom društvu i u srazmjeri je sa opasnošću koja iz takvog štrajka proizilazi, ograničenja rada ili zabrana rada udruženja koje se bavi djelatnošću usmjerenom ka poništavanju prava koja garantuju međunarodni ugovori o ljudskim pravima (čl. 5 st. 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i čl. 17 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili suprotnom osnovnim načelima demokratije (Komitet za ljudska prava je zabranu fašističke partije u Italiji smatrao saglasnom članu 22 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), ograničenja političke djelatnosti stranaca prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 16), te bi udruživanje stranaca u političku partiju moglo da bude zabranjeno, ograničenja slobode udruživanja pripadnicima vojske i policije (i državne uprave prema odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda) moraju biti samo u skladu sa zakonom, a ne moraju ispunjavati zahtjeve proporcionalnosti i neophodnosti u demokratskom društvu, dakle, pripadnici oružanih snaga i policije isključuju se iz opštih odredbi o ograničenjima slobode udruživanja (čl. 22 st. 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i čl. 16 st. 3 Američke konvencije), dok Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda isto postupa i u slučaju službenika u državnoj upravi (čl. 11 st. 2).

Ograničenja slobode političkog udruživanja, predviđena normama međunarodnog prava nisu jedini oblici ograničenja slobode političkog udruživanja koja susrećemo u savremenim, modernim državama. Savremene države, moderne ustavne demokratije propisuje različite mjere ograničenja ovog prava kao što

su: odbijanje registracije političkih stranaka, isključenje izborne liste političkih stranaka, krivična osuda organizacije, uskraćivanje državne pomoći, privremena zabrana organizacije, krivična osuda člana organizacije zbog djelovanja koje je u vezi sa programom organizacije i krivična osuda člana organizacije zbog članstva u organizaciji.² Među tim mjerama posebno mjesto zauzima zabrana političkih organizacija. Radi se mjeri kojom se zabranjuje politička stranka i njeno djelovanje, mjeri koja za razliku od, recimo, odbijanja registracije političke stranke, odnosno krivične osude člana organizacije, ima dalekosežne i mnogo ozbiljnije posljedice za političku stranku i njene članove, mjeri kojom se uskraćuje jedna od osnovnih ljudskih sloboda - sloboda udruživanja, mjeri koja dovodi u pitanje samu srž demokratije, njene aksiome slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja. Zabranom rada političkih stranaka i udruženja ne uskraćuju se samo ustavna prava pojedinaca, već se dovodi u pitanje i suština demokratije jer se dijelu građana koji podržavaju određenu političku stranku, a koji su titulari suverenosti, u slučaju njene zabrane uskraćuje ne samo pasivno, već i i aktivno biračko pravo, pravo da izraze svoju volju i glasaju u skladu sa svojom savješću. Upravo iz navedenih razloga, zabrana političkih stranaka, njeno propisivanje, ali i primjena u praksi, izaziva i izazivala je uvijek brojne teoretske i praktične dileme koje se uglavnom ogledaju u sljedećem. Da li je zabrana političkih stranaka koja neminovno sa sobom nosi opasnost od neprimjerenog ograničenja temeljnih ljudskih prava i sloboda, opravdana mjera i kada se treba izreći, zbog kojih razloga? Ko, odnosno, koji državni organi, odnosno institucije trebaju odlučivati o zabrani političkih stranaka? Da li to treba biti ustavni sud?

Imajući u vidu brojnost dilema i opravdanih pitanja koja se javljaju u vezi sa institutom zabrane političkih stranaka u okviru ovog dijela rada analizirat će se neka od gore navedenih pitanja: sam položaj političkih stranaka u savremenim ustavima, razvoj instituta zabrane političkih stranaka, kao i primjena ovog instituta od strane savremenih ustavnih sudova, a sve kroz prizmu savremenih ustavnih rješenja, odnosno međunarodnih pravnih standarda u ovoj oblasti.

1. Ustav, sloboda udruživanja i političke stranke

Političke stranke su slobodna dobrovoljna udruženja građana koja okupljaju političke istomišljenike s osnovnim ciljem potpunog ili djelimičnog osvajanja i vršenja vlasti. Imaju ključnu ulogu u predstavničkoj demokratiji. Legitimiraju politički poredak, biraju i kontrolišu članove zakonodavnog tijela, sudjeluju u procesu izgradnje i oblikovanja političke volje građana, kontrolišu i upućuju kritike načinu na koji se vrši državna vlast. Osnivanje i djelovanje političkih stranaka temelji

² E. Brems „Freedom of Political Association and the Question of Party Closures“, Political Rights under Stress in 21 Century Europe (ed. W Sadurski), Oxford University Press, Oxford New York 2006., str. 141-148. prema T. Marinković, Granice slobode političkog udruživanja, uporednoteorijska studija, Beograd, 2014, str. 17.

se na jednom od osnovnih političkih prava i sloboda: na pravu udruživanja. Ovo pravo, bez izuzetka priznaju sve savremene države koje pravo na udruživanje, odnosno pravo na udruživanje u političke stranke štite ustavom. U savremenom demokratskom društvu sloboda političkog udruživanja nesumljivo se svrstava u krug najznačajnijih sloboda. Demokratiko društvo ima obavezu da omogući uživanje ove slobode, odnosno obavezu da omogući osnivanje i djelovanje političkih stranaka.

No nije uvijek bilo tako. Udruženja građana, a naročito političke stranke kao jedan od njihovih najznačajnijih oblika, dugo vremena djelovale su u ustavnom praznom prostoru. Sloboda udruživanja ne pominje se u prvim pisanim ustavima donesenim krajem 18 stoljeća. Ustav Francuske iz 1791. godine proglasio je princip individualne slobode, koja je obuhvatala slobodu okupljanja, rada, štampe, rada ali nije formalnopravno priznao slobodu udruživanja. Iako je postojao veliki broj udruženja prvenstveno zatvorenog, esnafskog karaktera, koji su u okviru starog poretka imali dopuštenja za rad, ustav je je ukinuo instituciju esnafa koja je po shvatanju ustavotvorca bila u suprotnosti sa novoproglašenom slobodom rada. Pisci ustava smatrali su da svaki oblik udruživanja ugrožava slobodu pojedinca i da je suprotan načelu narodnog suvereniteta, te su sve vrste udruženja proglasili štetnim.³ Ovakvo stajalište francuskog ustavotvorca temeljeno je na Rusoovom gledanju na ulogu grupa u političkom životu iznesenom u Društvenom ugovoru. Ruso je smatrao da je najvažniji uslov da jedno društvo bude dobro uređeno, odnosno da u njemu vlada opća volja, posvećivanje građana općim poslovima, bez bilo kakvih ličnih privrženosti i sklonosti. Opću volju je moguće postići u društvenim zajednicama u kojima ne postoje društvene grupe manje od države, te je po njegovom shvatanju bilo kakav oblik udruživanja štetan za opće dobro. Njegove ideje su prihvatili francuski revolucionari koji su zabranili postojeća udruženja i ukinuli pravo na udruživanje u profesionalne i humanitarne svrhe „iz želje da se eliminišu posredničke organizacije i zato što država treba i može da zadovolji opće potrebe“.⁴ Ovakvo stajalište i ideja o političkom poretku u kome nema nikakvih udruženja (posrednika) koja će stajati između pojedinaca i njihovih predstavnika velikoj mjeri je utjecalo i na tadašnje zakonodavstvo. Zakonom od 2. marta 1791. godine, ukinuti su različiti oblici zanatskih udruženja, nakon čega je donesen i poznati Le Šapalijev zakon 14. juna 1791. godine kojim su zabranjeni štrajkovi, radnička udruženja i bilo kakvo pravo klubovima udruženjima i društvima da imaju bilo kakav oblik političkog bitisanja.⁵ Netrepeljivost prema

³ Vidjeti više: V. Koštunica, *Ugrožena sloboda – političke i pravne rasprave*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Filip Višnjić, Beograd, 2002., str. 219.

⁴ A. David, „Freedom of Associations and Civil Society“, *Freedom of Association*. str. 88

⁵ U svom izvještaju koji je prethodio donošenju Zakona Isak le Šepalije je istakao da „bez sumnje građanima mora biti dozvoljeno da se okupljaju, ali ne smije biti dozvoljeno građanima određenih profesija da se okupljaju zbog svojih takozvanih zajedničkih interesa. U državi više nema korporacija. Postoji samo pojedinačni interes svake individue i opći interes. Nikome nije dopušteno da podstiče kod građana međuinteres, da ih odvaja od javne stvari duhom korporacije.

udruženjima potvrđena je i Krivičnim zakonom iz 1810. godine koji je zahtijevao prethodnu saglasnost vlasti za osnivanje bilo kakvog udruženja koje bi imalo više od 20 članova⁶. Navedena zakonska i druga rješenja koja su ograničavala slobodu udruživanja, u značajnoj mjeri su utjecala na stvaranje dobrovoljnih udruženja koja su u tom periodu bila izlagana različitim vidovima represije od strane javne vlasti. Do značajnijih promjena dolazi tek 1848. godine kada je Ustavom Francuske prvi put priznato pravo na udruživanje. U proklamaciji od 19. aprila 1848. godine tvrdi se da su jedan od tada preovladavajućih oblika udruživanja klubovi „za Republiku potreba, a za građane njihovo pravo“. Stoga je u članu 8 navedenog Ustava priznato pravo na udruživanje i to na sljedeći način „Građani imaju pravo da se udružuju, da se mirno i nenaoružani okupljaju, da podnose predstavke, da izražavaju svoja mišljenja putem štampe ili na drugi način.“ Ustavom zagarantovano pravo na slobodu udruživanja ponovo nestaje nakon pada Druge Republike i donošenjem Ustava iz 1852. godine, a sama zakonodavna politika prema udruženjima postaje i oštrija. Mjere i različiti vidovi ograničenja se nastavljaju, da bi do bitnih promjena došlo tek 1884. godine kada je zakonski priznato pravo na profesionalno udruživanje u radničke sindikate, udruženja poslodavaca i mješovita udruženja. Opća sloboda udruživanja zakonski je priznata tek 1901. godine. Ovim zakonom bilo je predviđeno da se građani mogu slobodno udruživati bez prethodnog odobrenja i i prijave državnim vlastima. Ustav Francuske iz 1958. godine je potvrdio značaj političkih stranaka i udruženja, te u čl. 4. istakao da stranke i političke grupe doprinose izražavanju izborne volje naroda, da se slobodno osnivaju i delaju, te da moraju poštovati načela narodne suverenosti i demokratije. Ustavni rang slobode udruživanja potvrđen je i odlukom Ustavnog savjeta Francuske 1971. godine kojom je sloboda udruživanja potvrđena kao „osnovno načelo priznato zakonom Republike“.

Sličan pogled na slobodu udruživanja imao je i američki ustavotvorac. Prvi pisani ustav, Ustav SAD-a iz 1787. godine, nije sadržavao odredbe o ljudskim pravima, pa ni odredbe o slobodi udruživanja. Usvajanjem amandmana I na Ustav, zagarantovano je sloboda govora i štampe, sloboda okupljanja, kao i pravo upućivanja peticije državnim organima, ali ne i pravo udruživanja. Razlozi za ovakav stav prema slobodi udruživanja utemeljeni su na samom američkom idealu jedinstvene državne zajednice, a ne naroda sastavljenog od skupa međusobno suprotstavljenih grupa. Za razliku od pisaca francuskog ustava iz 1791. godine, koji su smatrali da se djelovanje različitih grupa u novostvorenom poretku može otkloniti, kreatori američkog ustava imali su nešto drugačije stajalište o slobodi udruživanja. Bez obzira što sam Ustav nije garantovao slobodu udruživanja, jedan od najznačajnijih mislilaca i kreatora američkog ustava, Džejms Medison u

⁶ U skladu sa ovim zakonom nijedno udruženje koje bi imalo više od 20 članova, osnovano radi stalnog ili povremenog sastavljanja, čiji ciljevi mogu biti vjerski, književni, politički i drugi nemože osnovati bez odobrenja vlade i pod uslovima koje vlada propiše. V. Koštunica, navedeno djelo, str. 222.

Federalističkim spisima⁷ tvrdi da su udruženja, odnosno političke stranke i pored svih svojih mana neizbježne i da se sloboda udruživanja koja je neophodna u političkom životu ne može otkloniti ali da se treba obuzdati, odnosno da je neophodno izgraditi ustanove koje bi obuzdavale njihovo dejstvo. Pri tome, Medison je na umu imao ustanove predstavničke demokratije koja je za razliku od oblika neposredne demokratije, karakterisala manja opasnost od tiranije većine. Predstavnička vlast, po njegovom shvatanju, profinjuje stavove javnog mijenja provodeći ih „kroz medijum izabranog tijela građana, čija mudrost najbolje može da prepozna pravi interes države i čiji patriotizam i pravdoljublje neće biti tako lako žrtvovano nekom privremenom ili parcijalnom računu“ i u većem broju građana i proširenoj teritoriji, koja se može svrstati u domen republikanske, negoli demokratske vlade, jer taj uslov načelno posmatrano „umanjuje strahove od frakcionaških kombinacija“.⁸ Kao i u Francuskoj i u SAD-u je u tom periodu došlo do bitnih zakonskih ograničenja slobode udruživanja. U toku 1798 godine doneseno je više zakona od kojih je svakako najznačajniji Zakon o podstrekavanju na pobunu (Alien Sedition Act) koji je svojim uopćenim odredbama omogućavao krivično gonjenje političkih protivnika zbog stvaranja nezakonitih skupova ili saveza, odnosno zbog same kritike vlade ili njenih funkcionera.⁹ Američki propisi protiv udruženja bili su upereni protiv samo nekih oblika političkog udruživanja, a ne protiv udruživanja uopće. Uglavnom su bili usmjereni protiv protivnika političkih stranaka Republikanske stranke, federalista, koji su u to vrijeme bili na vlasti i koji su doprinijeli donošenju ovakvih zakona. Drugi po redu američki predsjednik Džon Adams, iako se nije slagao sa političkim programima svojih suparnika pisao je da „politički klubovi moraju i treba da budu zakoniti u svakoj slobodnoj zemlji“¹⁰, čime je u biti zagovarao opća sloboda udruživanja. No bez obzira na navedeno, pravo na slobodu udruživanja u budućim ustavnim promjenama nije našlo svoje mjesto. Samo pravo na udruživanje su zakonodavna tijela i sudovi izvodili putem širokog tumačenja prava na okupljanje slobodu govora i štampe iz I amandmana polazeći od njihovih zajedničkih elementa uz zanemarivanje očitih razlika koje su ipak prisutne. Američki ustav nikada nije izričito zajamčio slobodu udruživanja, mada je ta sloboda uzdignuta na ustavni nivo u više historijskih odluka Vrhovnog suda SAD-a od kojih je svakako najvažnija odluka u predmetu NAACP v. Alabama iz 1958. godine, u koje je Vrhovni sud konstatovao da se pravo pojedinca da se organizuje u grupe zarad ostvarivanja i političkih ciljeva može da se izvede iz ustavnih odredbi o slobodi govora i okupljanja.

⁷ The Federalist Papers, New York, New American Library, 1961., str. 78.(No.10).

⁸ Ibid., 47-48.

⁹ Cf. J. Miller, *Crisis in Freedom. The Alien and Sedition Acts*, Boston 1951; Geoffrey R. Stone, *Perilous Times. Free Speech in Wartime. From the Sedition Act of 1798 to the War of terrorism*, New York 2004, str 15-78.

¹⁰ R. Hofstadter, *The Idea of a Party System, The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, Berkley, 1969., str.102-120

Odnos ustava prema slobodi udruživanja i političkim strankama u značajnoj mjeri se promijenio tek nakon prvog svjetskog rata, a posebice nakon Drugog svjetskog rata kao posljedica preobražaja dotadašnji liberalnih društava individua, u društvo organizacija. Priznanje općeg biračkog prava, zahtjevi za poboljšanjem ekonomskog i socijalnog statusa samih građana, racionalizacija parlamentarnog sistema vlasti, utjecala je na pisanje novih ustava na Evropskom kontinentu koji garantuju slobodu udruživanja i priznaju ustavnu vrijednost političkim strankama. Ustavi doneseni nakon Drugog svjetskog rata pored opće slobode udruživanja nerijetko sadrže i odredbe o političkim strankama. Ustavi Belgije, Cipra, Danske, Estonije, Finske, Irske, Latvije, Litve, Luksemburga, Mađarske, Makedonije, Malte, Moldavije, Nizozemske, Slovačke, te Instrument Vlade Švedske¹¹ ne sadrže posebne odredbe o političkim strankama već je njihovo osnivanje i djelovanje obuhvaćeno općim načelom slobode udruživanja. Ustav Češke zasebno uređuje političke stranke, ali ih istodobno podvodi i pod opće načelo slobode udruživanja. Ustavi Francuske, Grčke, Hrvatske, Italije, Njemačke, Poljske, Portugala i Španije zasebno uređuju političke stranke.

Ustava Italije iz 1948. godine koji u članu 49. navodi: „svi građani imaju pravo da se slobodno udružuju u stranke, da bi, u skladu sa demokratskim metodom, doprinjeli određenju nacionalne politike“, da stranke sarađuju u obrazovanju političke volje naroda, da se slobodno osnivaju i da njihova unutrašnja organizacija mora da počiva na demokratskim načelima. Slično rješenje sadrži i Ustav Njemačke, Osnovni zakon SR Njemačke iz 1949. godine koji u članu 21. ističe da političke stranke koje se obrazuju slobodno učestvuju u formiranju političke volje naroda. Njihova unutrašnja organizacija mora biti saobražena demokratskim načelima, a dužne su da učine javnim porijeklo finansijskih sredstava kojima raspolažu. Francuski ustav iz 1958 kao što smo već i naveli također sadrži odredbe koje definišu ulogu stranaka na sljedeći način „Političke stranke i grupe učestvuju na izborima. One se obrazuju i djeluju slobodno. One moraju poštovati načela narodne suverenosti i demokratije.“

2. Evolucija instituta zabrana rada i djelovanja političkih stranaka

Konstitucionalizacija političkih stranaka, odnosno unošenje u ustav odredbi kojima se uređuje načelan položaj političkih stranaka i priznaje njihova (demokratska) uloga u ustavnom sistemu, utjecala je na pojavu različitih mehanizama kontrole i zabrane njihovog rada i djelovanja. Ograničenje slobode političkog udruživanja, uporedo sa njenim ustavnopravnim garantovanjem, uslijedilo je kao svojevrsan vid reakcije na zloupotrebe ovog prava, do kojeg je došlo u periodu između prvog i

¹¹ Instrument Vlade (1634., u cijelosti noveliran 1974. sa amandmanima iz 1979. i 1994. sadrži osnovne odredbe o ustrojstvu Švedske i najviše korespondira sa ustavima drugih evropskih zemalja. Švedska nema kodificirani ustav (ustavne odredbe sadrže četiri temeljna akta: Instrument Vlade, Zakon o sukcesiji, Zakon o slobodi medija i Temeljni zakon o slobodi izražavanja).

drugog svjetskog rata kada su demokratija i demokratska tolerancija bile upotrebljavane za rušenje demokratije, poput „trojanskog konja uz kojeg neprijatelj ulazi u grad“¹². Period između dva svjetska rata je period u kojem uslijed buđenja nacionalizama i fašizma te drugih desničarskih ideologija i pokreta, ponovo dolazi do ograničenja slobode političkog udruživanja u Francuskoj i SAD-u, ali i u brojnim drugim evropskim državama. Zagovornici fašizma¹³, pod okriljem osnovnih prava, računajući na to da demokratija ne može, bez samoporicanja, uskratiti bilo kom učešće u političkom životu, slobodu govora, okupljanja i udruživanja, zloupotrijebili su navedena prava i iskoristili slabe tačke demokratskih sistema. Fašizmu, prerušenom u zakonito priznate političke stranke, otvorene su sve mogućnosti demokratskih institucija.¹⁴ Te mogućnosti su nažalost iskorištene, pa je fašizam u velikom broju evropskih država uspio da dođe na vlast. Val fašizma iz Italije i Njemačke se proširio u međuratnom razdoblju na brojne evropske zemlje koje su uz pomoć fašističke Italije i nacističke Njemačke uspjele nametnuti vojnodiktatorske režime (Franco u Španiji, Salazar u Portugalu, Metaxas u Grčkoj, Antonescu u Rumuniji, Horthy u Mađarsko), Upravo je bujajući fašizam i realizacija njegovih ciljeva u praksi u značajnoj mjeri utjecao na zagovaranje i uvođenje različitih mjera u tadašnjim državama koje su bile usmjerene protiv neprijatelja demokratije i čiji je osnovni cilj bio odbraniti demokratiju od njenih neprijatelja, putem zabrane subverzivnih pokreta, političkih stranaka i udruženja. Jedna od prvih država koja je svojim zakonodavstvom ograničila slobodu udruživanja bila je Francuska u kojoj je nakon liberalnog zakonodavstva Treće republike, ponovo uvedena zabrana političkog organizovanja Zakonom o borbenim grupama i privatnim milicijama iz 1936. godine. Ovaj Zakon donesen je kao odgovor na parlamentarne neredе do kojih je došlo u francuskoj na početku 1934.godine. Tražeći izgovor u skandalima u kojima su bili upleteni članovi francuskog parlamenta,¹⁵ članovi tadašnje „Francuske akcije“¹⁶ i drugih desničarskih liga, organizovali su pobunu na ulicama Pariza sa ciljem rušenja vlasti.¹⁷). Pisan u duhu tadašnjeg vremena, ovaj Zakon je predvidio mogućnost zabrane udruženja ukoliko ono: izaziva oružane ulične demonstracije, ispoljava svojim oblikom i organizovanjem osobine privatnih milicija ili grupa za borbu; ili ima cilj da naruši teritorijalni integritet države i da silom ugrozi republikanski oblik vladavine. Pravo

¹² Vidjeti više K. Loewenstein, *Militant Democracy and fundamental Rights*“ I, 31. *The American Political Science Review*, 3/1937., str. 424.

¹³ Fašizam, pokret, politički sustav i državni poredak što ih je u Italiji 1922. uveo B. Mussolini, naziv i za druge nacionalističke i diktatorske režime mussolinijevskog tipa koji su se nametnuli i neposredno doveli do II svjetskog rata. *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 331.

¹⁴ *Ibid.*, str. 424

¹⁵ Vidjeti više o ovome, T. Marinković, navedeni rad, str. 38-39.

¹⁶ Francuska akcija nastala na prelazu između dva vijeka se odlikovala konzervativizmom, nacionalizmom, a posebno antisemitizmom i obnovom ideje monarhije.

¹⁷ Tadašnje francuske lige, nisu bile objedinjene za razliku od Njemačke ili Italije, ali su organizovale različite jurišne odrede (Vatreni krstovi, Partije frankista) koje su se koristile sličnim parolama, protiv komunizma i pazifima, a u ime autoriteta i reda.

donošenja odluke o zabrani ovakvih udruženja dodijeljeno je predsjedniku Republike, a protiv njegovog ukaza bila je dozvoljena žalba Državnom savjetu koji je po hitnoj proceduri trebao odlučivati o istoj, vodeći računa o činjenicama i pravnoj kvalifikaciji, a ne o srazmjernosti izrečene mjere. Navedena zakonska rješenja, dala su široku mogućnost predsjedniku Republike da se obračuna sa političkim neistomišljenicima, što se u praksi i desilo. U skladu sa navedenim, zabranjen je rad većeg broja tadašnjih desničarskih francuskih liga, Francuske akcije, Nacionalne federacije kraljevih glasnika, Nacionalne federacije studenata Francuske akcije, na samom početku primjene zakona u februaru 1936. godine, a kasnije su uslijedile zabrane većeg broja pretežito komunističkih i separatističkih organizacija (zabrana ekstremne ljevice 1939. godine). Navedeni Zakon o borbenim grupama i privatnim milicijama iz 1936. godine, dopunjavan je u više navrata, u toku i nakon drugog svjetskog rata. Tim dopunama prošireni su već postojeći osnovi za zabranu, te je u skladu sa dopunama iz 1944. godine. kao razlog za zabranu uvedeno nastojanje da se osujete mjere koje se odnose na uspostavljanje republikanske zakonitosti; 1951. godine razlog za zabranu je namjera da se okupe pojedinci koji su osuđeni za organizovanje saradnje sa neprijateljem ili za podsticanje te saradnje; 1972, kao osnov za zabranu je uvedeno podsticanje na diskriminaciju, mržnju i nasilje prema osobi ili grupi osoba zbog njihovog porijekla ili pripadništva, odnosno nepripadništva određenoj etničkoj grupi, naciji, rasi ili vjeri, zagovaranje ideja ili teorija koje opravdavaju ili podstiču tu diskriminaciju ili nasilje, a 1986. godine kao još jedan osnov uvedeno je i preduzimanje radnji na teritoriju Francuske ili sa nje, sa ciljem izazivanja terorističkih akata u Francuskoj ili u inostranstvu.

Njemačka, se također odmah nakon okončanja I svjetskog rata, nakon proglašenja Vajmarske republike ¹⁸ počela suočavati sa rastućim nacizmom i fašizmom.. Velika ekonomska kriza, masovna nezaposlenost, u značajnoj mjeri su doprinje-

¹⁸ Vajmarskom republikom opisuje se razdoblje njemačke historije od 1919. godine, pa sve do dolaska nacionalsocijalista na vlast 1933. godine. Temeljem Vajmarskog ustava Njemačka je postala Republika sa jakom pozicijom predsjednika. Prekinuta je stoljetna monarhistička tradicija. Sam Ustav, sastojao se od dva glavna dijela „Organizacija i zadaće carstva (čl.1.-108) i Osnovna prava i dužnosti Nijemaca (čl.109-165). Ostalih 16 članova sadržavalo je prijelazne i završne odredbe. Uvedena je mogućnost provođenja plebiscita (čl.73. Ustava) što mu je na određen način donijelo i sttus najdemokratskijeg“ ustava svijeta. Zakonodavna vlast je dodijeljena parlamentu.. Najznačajniju ulogu Ustav je ipak dodijelio predsjedniku koje se u skladu sa ustavnim normama birao od strane naroda i to na mandatni period od sedam godina. Predsjednik nije imao samo reprezenativnu ulogu već i ovlaštenja šefa egzekutive. U skladu sa članom 53. ustava imao je ovlaštenje da imenuje i raspusti vladu, bio je vrhovni zapovjednik oružanih snaga. Također imao je ovlaštenje da raspusti parlament u skladu sa članom 25. Ustava, te ovlaštenje da u slučaju ugrožavanja javne sigurnosti i reda, proglasi vanredno stanje te pritom stavi van snage i ineka temeljna prava. Vajmarski ustav je predvidio federalno uređenje, sa znatno izraženim centralističkim crtama, te čl.61 i članom 63. Ustava propisao da niti jedna zemlja ne smije imati bez obzira na svoju veličinu više od dvije petine glasova u Vijeću zemalja (Reichsratu), čime je spriječena premoć Pruske koja je tada obuhvatala više od tri petine teritorija i stanovnika. Vajmarski ustav je također zagarantovao niz ljudskih prava i sloboda te pokušao riješiti i pitanja zajedničkog života (čl.119-124), vjerska pitanja (čl.135-141) i pitanja obrazovanja i školovanja (čl.142-150), kao i privrednog ustroja (čl.151-165).

li nezadovoljstvu stanovništva. To nezadovoljstvo je ojačano nakon potpisivanja Versajskog ugovora koji je Njemačku i u vojnom i ekonomskom smislu dodatno oslabio. Versajski sporazum iz tadašnje njemačke perspektive bio je neprihvatljiv kao i sama novouspostavljena vlast koja je taj sporazum i potpisala.¹⁹ Uveliko raspostranjena mržnja protiv Versajskog mira otežavala je njemačkim političarima uspješnu izgradnju vlasti. U početku se huškanje protiv političara izražavalo pomoću tajnih saveza radikalne desnice i slobodnih odreda koji su težili političkom teroru. Nacionalistička desnica krivila je Republiku zbog potpisivanja ugovora i prihvatanja njemačke ratne krivice, za gubitak teritorija, za smanjenje armije i zavisnost od inostranih kredita. Demokratske ustanove okrivljavane su za sve slabosti koje su zadesile postratnu Njemačku. U takvim uslovima dolazi do osnivanja desničarskih političkih stranaka koje će u značajnoj mjeri utjecati na buduće događaje u Njemačkoj ali i čitavoj Evropi. Njemačka nacionalna socijalistička partija (NSDAP), osnovana je u Minhenu 1919. godine. NSDAP je u potpunosti bila tvorevina njenog vođe Adolfa Hitlera, koji je računao na vjernost svojih pristalica, prikazujući sebe kao spasitelja nacije. Fraza “nacionalni socijalizam” nastala je kao sredstvo koje je imalo za cilj povezati nacionalističke organizacije u borbi protiv internacionalnog socijalizma. Izbijanjem Velike gospodarske krize, koja je 1929. godine zahvatila čitav svijet, ukazala se šansa za Hitlera i njegovu stranku koja je na izborima održanim 1930. godine osvojila 130 mandata. U martu 1933. godine NSDAP je zajedno sa Njemačkom nacionalnom strankom dobio dvotrećinsku većinu u Reichstagu. Upravo je ta većina u skladu sa članom 76. Ustava²⁰ rezultirala donošenjem Zakona o tzv. punomoći (Ermächtigungsgesetz) kojim je vlada dobila ovlasti proglašenja zakona bez učešća parlamenta. Donošenje navedenog zakona predstavljalo je prvi i samo jedan u nizu poteza koje će nova nacistička vlast preduzeti u periodu koji slijedi. Rezultat Hitlerove politike bio je genocid nad jevrejima te Drugi svjetski rat sa do tada nezabilježenim ljudskim žrtvama i materijalnim razaranjima. Mlada Vajmarska Republika nažalost, nije preduzela adekvatne mjere u cilju odbrane demokratije od njenih neprijatelja.²¹

¹⁹ O odnosu Nijemaca prema nacionalsocijalističkoj prošlosti usp. Kielmansegg, Peter Graf, 1989.: *Lange Schatten. Vom Umgang der Deutschen mit der nationalsozialistischen Vergangenheit*. Siedler Verlag, München

²⁰ Član 76. Vajmarskog ustava propisao je da se putem se dvotrećinske većine mogu mijenjati sve ustavne odredbe, svake vrste i u svakom obimu.

²¹ Vodeći konstitucionalisti Vajmarske Republike, Hans Kelsen i Gustav Radbruch zastupali su stajalište da demokratija pretpostavlja relativizam vrijednosti i da svačije političko stajalište zaslužuje isto poštovanje. Sam Kelsen je 1932. godine, uoči propasti Vajmarske Republike, iznio stav da demokratija, ako sama sebi želi ostati vijerna, mora trpjeti i pokret koji je usmjeren prema uništenju nje same, te da mora tom pokretu, kao i svim ostalim političkim uvjerenjima, osigurati jednaku mogućnost razvoja. Za njega osobito većinsko načelo stoji u čvrstom odnosu prema legitimnosti demokratskog poretka, ali istovremeno određuje i njegovu sudbinu. Demokratija koja se pokušava suprostaviti želji većine, pa i silom, prestaje biti demokratija. Vladavina naroda ne može opstati protiv naroda.... Tko je za demokratiju, ne smije se zaplesti u kobno protivrjeđe i posegnuti za diktaturom kako bi spasio demokratiju. Mora se ostati vjeran zastavi, čak i kada brod tone.

Navedena dešavanja u Njemačkoj, slabost mlade Vajmarske Republike da se suprostavi nadolazećem nacizmu, zakonski dolazak na vlast nacista ponukala je Karla Levenštajna, njemačkog konstitucionalistu, filozofa i politikologa da kao emigrant iz Hitlerove Njemačke objavi u SAD-u 1937. godine, dva dijela svoje studije *Militant Democracy and Fundamental Rights* – Militantna demokratija i osnovna prava, u kojoj su izneseni osnovni koncepti militantne demokratije, demokratije koja je spremna da usvoji i primjeni i preventivne, prima facie nedemokratske mjere da bi spriječili one koji namjeravaju da, koristeći se demokratskim sredstvima unište samu sebe,²² o čemu će biti više riječi u nastavku rada.

3. Militantna demokratija i zabrana političkih stranaka

Sam koncept militantne demokratije²³ temelji se na stajalištu da demokratiju treba zaštititi od grupa i organizacija koje koriste demokratske norme, procedure i institucije kako bi afirmisale vrijednosti i ostvarile ciljeve koji su nespojivi sa demokracijom, putem različitih vidova ograničenja. Levenštajn je u svom već spomenutom djelu *Militantna demokratija i osnovna prava*, osvrćući se na tada aktualna dešavanja i stavove njemačkim konstitucionalista tog vremena, ustvrdio da je u Vajmarskoj Republici demokratija od samog početka bila osuđena na propast, jer je bila pacifistička, a ne militantna²⁴ Levenštajn se snažno suprostavio već navedenim stavovima Hansa Kelsena, te se založio za pravo demokratije da u borbi sa svojim neprijateljima koristi robusne mehanizme odbrane, odnosno za pravo demokratskih režima da „na vatru odgovore vatrom“. Odbrambena vatra bi se po Levenštajnu, sastojala od različitih mjera, uključujući inkriminaciju veleizdaje, pobune, zabranu i raspuštanje ekstremističkih političkih partija, zabranu osnivanja paramilitarnih jedinica i privatnih gardi, inkriminisanje nedozvoljene trgovine oružjem, pozivanje ili podsticanje na nasilje određenih dijelova stanovništva, ograničenje slobode izražavanja, zabranu nošenja određenih simbola, lojalnost državnih službenika ustavnom poretku, pravo na administrativnu kontrolu subverzivnih pokreta, itd.²⁵ Levenštajn se snažno založio za institucionalno preoblikovanje konstitucionalne demokratije, smatrajući da demokratije mogu preživjeti jedino ako prevaziđu „legalističko samozadovoljstvo i samoubilačku letargiju i suoče se sa realnošću“. Istakao je da demokratije imaju pravo da i dužnost da budu netolerantne prema

²² J.W. Muller, „Militant Democracy“, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. Michael Rosenfeld and Andreas Sajo, Oxford University Press., 2012. str. 1253.

²³ Osim termina militantna demokratija (borbena demokratija) u teoriji se još koriste sljedeći termini: budna demokratija (*Wachsame Demokratie*) demokratija spremna da se brani (*die wahrhafte Demokratie*) demokratija vezana za sistem vrijednosti (*Wertgebundene Demokratie*). Vidjeti više: J. Volić-Hellbusch, „Borbena demokratija i njena demokratska dilema“, *Pravni zapisi*, broj 1. Beograd, 2011., str. 35.

²⁴ K. Loewenstein, *Militant Democracy and fundamental Rights* I, 31. *The American Political Science Review*, 3/1937, str. 580..

²⁵ *Ibid*, str 251-260

netolerantnima, odnosno da uspostave mehanizme zaštite od onih koje zlorabeći pravno vrijednosno jezgro konstitucionalizma nastoje da unište te iste norme i vrijednosti.²⁶ Sažeto rečeno, smatrao je da demokratski režimi, izloženi napadima ekstremističkih organizacija, totalitarističkih pokreta, fundamentalističkih grupa i sl., trebaju imati mehanizme da se od istih odbrane. Sen Žistova maksima „nema slobode za neprijatelje slobode“ treba biti u praksi primjenjena i treba rezultirati različitim vidovima ograničenja među kojima će svoje mjesto naći i zabrana političkih organizacije, stranaka. Iako se zalagao za brojna ograničenja, preventivne i represivne mjere, Levenštajn je bio svestan paradoksa do kojeg bi ovakvo promišljanje u praksi dovelo. Demokratije nema bez osnovnih prava, slobode suočavanja svih mišljenja, slobode govora, udruživanja, štampe. Ako se pojam demokratije svede na svoje osnovne elemente - vladavinu većine i izbore - onemogućavanje pobornicima određenih političkih stavova da učestvuju u izbornoj areni ograničava izbor političkih opcija koje se nude građanima, čime se dovodi u pitanje legitimitet demokratije.²⁷ Kako onda demokratija može da ograniči ova prava a da pritom ne razori samu osnovu svoga postojanja i legitimiteta? Levenštajn je na ova pitanje dao prilično jasan odgovor. „Ako demokratija vjeruje u superiornost svojih apsolutnih vrijednosti nad fašističkom frazeologijom, ona mora biti spremna da se suoči sa izazovima vremena; neophodno je uložiti sve napore da se ona spasi, čak iako to spašavanje zahtijeva povredu osnovnih principa“²⁸

4. Zabrana političkih stranaka u ustavima savremenih država

Uprkos teorijskim razmimoilaženjima, neslaganjima sa prvenstveno borbenim elementima militantne demokratije, promišljanja K. Levenštajna i drugih zagovornika militantne demokratije, pravno su obličena nakon drugog svjetskog rata u Osnovnom zakonu SR Njemačke 21. Osnovnog zakona kojime je definisan sam položaj političkih stranaka u SR Njemačkoj, kao i razlozi za njihovu zabranu. U skladu sa navedenim članom „Stranke sudjeluju u oblikovanju političke volje naroda. Njihovo osnivanje je slobodno. Njihovo unutrašnje uređenje mora odgovarati demokratskim temeljnim načelima. One moraju javno polagati račun o porijeklu i upotrebi svojih sredstava i svoje imovine“. Razlozi za zabranu su navedeni u stavu 2. istog člana „Stranke koje svojim ciljevima ili ponašanjem svojih pristalica teže da podriju ili unište slobodni demokratski poredak ili da ugroze postojanje Savezne Republike Njemačke neustavne su. O njihovoj neustavnosti odlučuje Savezni ustavni sud“.²⁹

²⁶ Vidjeti više: N. Dimitrijević, *Militantna demokratija - nekad i sada*, (ur.Violeta Beširević), Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2013., str. 34.

²⁷ S. Issacharoff, „Fragile Democracies“, *Haward Law Review*, Vol 120. No.6., 20007, str. 1411.

²⁸ K. Loewenstein, *Militant Democracy and fundamental Rights*“ I, 31. *The American Political Science Review*, 3/1937., str. 580..

²⁹ Vidjeti više: N. Pantelić, *Pravno politički dometi zabrane političkih stranaka u Njemačkoj*, *Strani pravni život*, Beograd, Br. 3, 2015., str. 167-184

Osnovni razlog za uspostavu ove nadležnosti ustavnog suda su bila negativna iskustva sa djelovanjem nacionalsocijalističke i drugih fašističkih partija u prethodnom periodu. Dodatni argument uspostavi ove nadležnosti predstavljala je i konstitucionalizacija političkih partija³⁰, odnosno njihovo ustavnopravno regulisanje koje je i utjecalo na uspostavljanje ove nove funkcije ustavnih sudova. Dugo vremena ovu nadležnost smo susretali samo kod Saveznog ustavnog suda Njemačke, koji je odmah na početku svog djelovanja donio odluke o zabrani rada dvije političke partije Nacional-socijalističke partije i Komunističke partije Njemačke. Nakon ovih odluka izgledalo je da je ova nadležnost ustavnih sudova na neki način potrošena. Međutim, u drugoj polovini 20. stoljeća, u skladu sa rastućim političkim ekstremizmom dolazi ne samo do šire zastupljenosti ove nadležnosti u evropskim državama, posebno državama regiona, već i do sve većeg broja postupaka koji se po ovoj nadležnosti vode pred ustavim sudovima.³¹ koji imaju težak zadatak da odluče o eventualnoj neustavnosti političke stranke i donesu odluku o njenoj zabrani, vodeći pri tome računa o standardima usvojenim kroz norme i praksu Evropskog suda za ljudska prava. Sama zabrana političkih stranaka odvija se kroz postupak pred ustavnim sudom, pri čemu ustavni sud prevashodno razmatra da li su ispunjeni uslovi za njenu zabranu propisani ustavom. U većini država koje su se opredijelile za dodijeljivanje ove nadležnosti ustavnim sudovima, ustavni sudovi vrše samo kontrolu ustavnosti rada i djelovanja političkih stranaka, a ne drugih udruženja građana. Osnovni zakon SR Njemačke, koji je uporednopravni uzor ustavne regulative zabrane rada političkih stranaka, povjerio je Ustavnom sudu samo odlučivanje o zabrani političkih stranaka, dok se u pogledu ostalih udruženja građana samo navodi da su zabranjena udruženja čija je svrha ili djelatnost u suprotnosti sa krivičnim zakonom ili su usmjerena protiv ustavnog uređenja ili protiv ideje međunarodnog razumijevanja.³² U Njemačkoj, kao i u drugim evropskim državama, zabrana rada udruženja spada u nadležnost redovnih sudova.³³ Izuzetak su ustavni sudovi Republike Srbije i Crne Gore gdje je ova nadležnost proširena i obuhvata i odlučivanje o radu sindikalnih organizacija, udruženja građana te vjerskih zajednica u Srbiji,³⁴ odnosno političkih stranaka i nevladinih organizacija u Crnoj Gori.³⁵ Ovako široko određena nadležnost ustavnih sudova Srbije i Crne Gore je prilično neuobičajeno rješenje, koje u uporednom pravu, gotovo da nigdje ne postoji. Ovakav maksima-

³⁰ Konstitucionalizacija političkih stranaka je ustavno regulisanje položaja i uloge ovih organizacija, tj. unošenje u ustav odredbi kojima se uređuje načelan položaj političkih stranaka i priznaje njihova (demokratska) uloga u ustavnom sistemu., O. Vučić, V. Petrov, D. Simović, Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika, teorija, norma, praksa, Beograd, 2010, str. 234-235.

³¹ Ustavni sud Turske je od svoje uspostave 1961. godine pa do danas zabranio rad čak 25 političkih partija.

³² Član 9. stav 2. Osnovnog zakona Njemačke

³³ Takva rješenja imamo i u Belgiji, Holandiji, Švajcarskoj, i Francuskoj. Više vidjeti, Stojan Mićović, Zabrana udruženja u Srbiji u svetlosti uporednog prava, Sveske za javno pravo, broj 9/12. str 25.

³⁴ Član 167. stav 3. i član 44. Stav 3. Ustava Srbije, („Sl.glasnik RS“, broj 98/06.)

³⁵ Član 149. tačka 6. Ustava Crne Gore.

listički pristup koji posebno dolazi do izražaja kod nadležnosti Ustavnog suda Srbije, kritikovan je kako od samih sudija,³⁶ tako i od strane teoretičara koji smatraju da bi ovako široko određenu nadležnost trebalo svesti na razumnu mjeru, po uzoru na već spomenuta rješenja u Njemačkoj.³⁷ Ovakav stav argumentovan je time što u uporednom pravu nema takvih rješenja, zatim što se na ovaj način dovodi u pitanje svrha konstitucionalizacije političkih partija, jer se one, u izvjesnom smislu izjednačavaju sa drugim udruženjima, što je teško pomirljivo sa samom ulogom političkih stranaka u demokratskom oblikovanju volje građana.³⁸ Upravo navedeni argumenti govore u prilog rješenjima u drugim zemljama gdje odlučivanje o zabrani udruženja (pogotovo nepolitičkih) spada u nadležnost sudova opće nadležnosti.

5. Pravni osnov i razlozi za zabranu političkih stranaka

U onim državama koje se opredjeljuju za ustavnosudsku kontrolu rada i djelovanja političkih stranaka, kontrola rada i djelovanja političkih stranaka propisuje se samim ustavom, i to uglavnom u onom dijelu koji govori o nadležnostima ustavnog suda, te u dijelu ustava u kome je izvršena konstitucionalizacija političkih stranaka, a znatno rijede zakonima.. Država koja je dugo vremena bila uporedno-pravni uzor za ovu nadležnost ustavnih sudova SR Njemačka, u stavu 2. i 3. člana 21. Osnovnog zakona navodi razloge za zabranu političkih stranaka i to na sljedeći način „Stranke koje u svrhu svojih ciljeva ili djelovanjem svojih sljedbenika, nastoje da podriju ili ukinu slobodni demokratski poredak ili ugroze postojanje Savezne Republike Njemačke bit će protuustavne. Savezni ustavni sud odlučuje o protuustavnosti. Detaljniji propisi uređuju se saveznim zakonima“

Nešto drugačija situacija je u Turskoj u kojoj je ova nadležnost Ustavnog suda uvedena Ustavom iz 1961. godine. Pravnu osnovu za disoluciju političkih stranaka nalazimo u članovima 68. i 69. Ustava.³⁹ U stavu 2. člana 68. najprije se određuje da su političke stranke neophodni faktori demokratskog života, dok se u stavu 4. propisuje široko formulisani razlozi za njihovu zabranu. Tako je propisa-

³⁶ U izdvojenom mišljenju u Odluci o zabrani rada Udruženja građana „Otačastveni pokret Obraz“, Ustavnog suda Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 69/12, sudija Katarina Manojlović Andrić je izrazila sumnju u neophodnost da Ustavni sud odlučuje o zabrani udruženja građana, izuzev političkih stranaka. „Značaj političkih stranaka u demokratskom društvu i značaj udruženja građana od kojih većina neme politički karakter, nikako ne može biti isti, pa se postavlja pitanje da li ustavni sud uopće treba da se bavi zabranom političkog djelovanja udruženja, koja često imaju manje od 100 članova“. S ovim stavom saglasila se i sudija Olivera Vučić, koja je potpisala izdvojeno mišljenje.

³⁷ V. Petrov, „Novi ustavni sud Srbije (2006-2012) – reforma ustavnog sudstva na stranputici“ u „Sveske za javno pravo“, broj 9/12. str 24.

³⁸ V. Petrov, Zabranu političkih stranaka i udruženja“ u „Uloga ustavnih sudova u očuvanju vladavine prava“, zbornik radova, Beograd, 2013., str 21-213.

³⁹ Engleski prijevod pročišćenog ustavnog teksta, koji uključuje i izmjene iz 2010. godine, dostupan je na <http://www.byegm.gov.tr/Content.aspx?s=pcotrot>, pristupljeno 27. ožujka 2020..

no da će Ustavni sud trajno zabraniti rad političke stranke ukoliko se njezini statut, program odnosno djelatnosti protive neovisnosti države, nedjeljivoj cjelovitosti državnog teritorija i naroda, ljudskim pravima, načelima jednakosti i vladavine prava, narodnom suverenitetu, načelima demokratske i sekularne republike. Zabrana riskira i stranka koja smjera potpori ili uspostavljanju klasne ili skupne diktature ili diktature bilo koje vrste, odnosno potiče građane na počinjenje kaznenih djela. Stranke također, pod prijetnjom zabrane, ne smiju primati financijsku pomoć od stranih država, međunarodnih organizacija te inozemnih fizičkih i pravnih osoba (čl. 69. st. 11.). Dodatni razlozi propisani su odredbama Zakon o političkim strankama iz 1983. godine, i to su upotreba stranih riječi u nazivu političke stranke, klevetanje Atatürkova lika i djela *et cetera*.

Države jugoistočne Evrope i Balkana koje su u svojim novim ustavima, predvidjele ovu nadležnost ustavnih sudova, za uzoriti primjer najčešće uzimaju rješenja iz SR Njemačke. Tako Ustav Republike Hrvatske sadrži skoro identičnu formulaciju u pogledu razloga za zabranu političkih stranaka kao i Ustav SR Njemačke⁴⁰. “Unutrašnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti u skladu sa osnovnim demokratskim načelima.”⁴¹ “Protuustavne su političke stranke koje svojim programom ili nasilnim djelovanjem smjeraju podrivanju slobodnog demokratskog poretka ili ugrožavanja postojanja Republike Hrvatske. O protuustavnosti odlučuje Ustavni sud.”⁴² Ustav Slovenije iz 1991. godine, koji također predviđa ovu nadležnost ustavnog suda, ne navodi razloge za zabranu političke stranke, a Zakon o Ustavnom sudu iz 1994. godine, govori o neustavnim aktivnostima političkih stranaka, pri čemu te „aktivnosti“ ne precizira. Ustav Srbije iz 2006 godine predviđa da Ustavni sud Srbije odlučuje o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana,⁴³ ali i o zabrani vjerske zajednice.⁴⁴ Razlozi za zabranu rada političkih stranaka su: djelovanje koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava, izazivanje rasne, nacionalne, ili verske mržnje. Također, zabranjeno je da one neposredno vrše vlast i potčinjavaju je sebi.⁴⁵ Prema Ustavu Crne Gore „zabranjeno je djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajamčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivost“.⁴⁶

⁴⁰ Vidjeti više, J. Omejec, *Zabrana političkih stranaka u svijetlu suvremenog političkog ekstremizma u Evropi*, Ustavni vidici, br.20. Informator, broj 6458, Zagreb, 2017., str.3.

⁴¹ Član 6. stav 2. Ustava Republike Hrvatske, prečišćeni tekst (Narodne novine Republike Hrvatske, broj 85/10.)

⁴² Član 6. stav 4. Ustava Republike Hrvatske

⁴³ Član 167. stav 2. Ustava Republike Srbije

⁴⁴ V. Petrov, “Zabrana političkih stranaka i udruženja“ u „Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava“, Zbornik radova, Beograd, 2013., str. 211..

⁴⁵ Član 5. stav 1-4 Ustava Republike Srbije

⁴⁶ Član 55. stav 1. Ustava Crne Gore.

Ustavi nekih država, kao npr. Slovenije uopće ne određuju razloge za zabranu političkih stranaka. Takva rješenja su neprihvatljiva, odnosno ukoliko se ova nadležnost dodjeljuje ustavnom sudu, potrebno je u ustavu utvrditi razloge zbog koji može doći do zabrane rada političkih stranaka. To pitanje ne bi trebalo da bude materija zakonodavstva, odnosno ne bi trebalo da zavisi od stranačkog zakonodavstva.

Pregled rješenja iz uporednog prava ukazuje na to da se u većini ustava kao razlozi za zabranu navode nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta, kršenje ljudskih i manjinskih prava te izazivanje rasne nacionalne i vjerske mržnje i netrepeljivosti. Radi se o razlozima koji nisu previše konkretni i koji su dovoljno uopšteni da ostavljaju sudu dovoljan manevarski prostor u svakom konkretnom slučaju. U nekim državama, kao npr u Hrvatskoj, pored opće prihvaćenih razloga, kao dodatni uslov se postavlja i unutrašnja demokratska organizacija stranke, koja ne predstavlja samostalan razlog za zabranu političke stranke ali može biti bitan faktor pri donošenju odluke o zabrani. Unutrašnja organizacija stranke, odnosno njena nedemokratska unutrašnja organizacija definitivno ne može rezultirati njenom spoljnom demokratskom aktivnošću. Međutim s druge strane, i u demokratski uređenim strankama, vrijedi „gvozdeni zakon oligarhije“ tako da nedemokratsko unutrašnje uređenje stranke ne bi trebalo predstavljati samostalni razlog za zabranu političkih stranaka, već samo jedan od faktora koje možda treba imati u vidu prilikom donošenja odluke o njenoj aktivnosti.

Jedno od bitnih pitanja prilikom određivanja razloga za zabranu rada političkih stranaka jeste da li se aktivnost, odnosno djelovanje članova, pripadnika stranke može poistovjetiti sa djelovanjem čitave političke stranke. Prilikom određivanja razloga za zabranu, ovo pitanje se ne reguliše, tako da u konkretnim slučajevima sud treba donijeti odluku, odnosno utvrditi da li je to dovoljan razlog ili se nužno mora dokazati da djelovanje pripadnika stranke ima podršku stranačkog rukovodstva, odnosno same stranke.

U nekim državama, postoje značajna odstupanja u odnosu na gore navedena rješenja, što je očito upravo na primjeru Turske u čijem Ustavu je precizirana široka paleta razloga koji mogu dovesti do zabrane rada političkih stranaka. Pored opće prihvaćenih razloga, tu je primanje finansijske pomoći od stranih država, međunarodnih organizacija, potpora uspostavljanju diktature, upotreba stranih riječi u nazivu političke stranke i sl. Upravo su rješenja iz Ustava Turske te praksa samog Ustavnog suda koji je u periodu od 1961. godine do danas razmatrao ukupno četrdeset i sedam predmeta povezanih sa zabranom,⁴⁷ utjecali na uspostavljanje određenih standarda u pogledu razloga za zabranu političkih stranaka. Naime, svojom praksom, odnosno svojim krutim, isključivim i često veoma konzervativnim tumačenjem ionako restriktivnog Ustava, Ustavni sud Turske je bitno

⁴⁷ Vidjeti šire: B. Čaić, Turski ustavnosudski conundrum i zabrana političkih stranaka: dileme ustavne reforme 2010. godine, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, Vol. 46 No, 92, 2012.str, 2.

ograničio slobodu stranačkog života, svojstvenu savremenim demokratijama, te je veoma često dolazio u kontradikciju sa presudama Evropskog suda za ljudska prava i prijedlozima Venecijanske komisije.⁴⁸ Odluke Ustavnog suda Turske, te aplikacije protiv tih odluka Evropskom sudu za ljudska prava doprinjele su značajnoj aktivnosti Venecijanske komisije koje je 1999. godine usvojila Smjernice za zabranu i reformisanje političkih stranaka i analogne mjere,⁴⁹ a kasnije 2008. godine i Kodeks najbolje prakse u oblasti političkih stranaka.⁵⁰

6. Ustavnosudska praksa u postupcima zabrane političkih stranaka

S obzirom da se radi o jednoj od izuzetnih nadležnosti ustavnih sudova koja nije toliko široko prihvaćena u uporednom pravu, i sama praksa ustavnih sudova (izuzev Ustavnog suda Turske) je relativno siromašna.

Prvi ustavni sud koje je ova nadležnost dodjeljena, Ustavni sud Njemačke, je do sada donio tri odluke koje se odnose na zabranu rada političkih stranaka. Dvije od ove tri odluke donesene su pedesetih godina, prošlog stoljeća na zahtjev Savezne vlade koja je tražila od Ustavnog suda da utvrdi neustavnost djelovanja jedne stranke ekstremne političke desnice - Socialistische Reichspartei (SRP) i jedne stranke ekstremne političke ljevice - Kommunistische Partei Deutschlands (KPD).

Odluka u predmetu protiv SKP donijeta je 1952 godine, kada je Ustavni sud proglasio stranku neustavnom. Sud je rasformirao stranku, konfiskovao njenu imovinu, te donio zabranu osnivanja organizacija koje bi zamijenile raspuštenu stranku i donio odluku da je bilo koji mandat članova stranke u Saveznom parlamentu i parlamentima pokrajina ništav i nevažeći.

U predmetu protiv KPD koji je okončan 1958 godine, ustavni sud je donio istovjetnu odluku.⁵¹

⁴⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitutional and Legal Provision Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey, 2009. (dostupno na [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)006-e](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)006-e), pristupljeno 12.2.2021.

⁴⁹ Smjernice o zabrani i reformisanju političkih stranaka i analogne mjere, Venecijanska komisija je usvojila na 41. Plenarnoj sjednici (Venecija, 10-11.12.1999.) dokument CDL-INF(2000)1. Dostupno na : [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)1-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)1-e.pdf), pristupljeno 13.2.2021.

⁵⁰ Kodeks dobre prakse u oblasti političkih stranaka, Venecijanska komisija je usvojila na 77. Plenarnoj sjednici, dokument CDL-AD(2009)/002, dostupno na. [http://www.venice.com.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)002-e.pdf](http://www.venice.com.int/docs/2009/CDL-AD(2009)002-e.pdf).

⁵¹ Savezni ustavni sud je utvrdio da su prema članu 21.st.2. stranački ciljevi najvažnije sredstvo procjene ustavnosti stranke, te da u skladu sa svojom preventivnom prirodom, sama ustavna odredba ne razlikuje kratkoročne i dugoročne stranačke ciljeve, od kojih bi prvi bili relevantni, a drugi beznačajni sa aspekta ustavnosti stranke. Jedino relevantno je da li stranka ide na podiranje, uklanjanje slobodarskog demokratskog poretka. U tom svjetlu polazeći od toga da su višestranačje i jednakost šansi za sve stranke osnovna obilježja demokratskog ustavnog poretka, Sud je konststovao da bi dolaskom na vlast KPD odbacio jednakost šansi za sve političke

U oba slučaja naređeno je ministrima unutrašnjih poslova da odluku izvrše, te objavljeno da će bilo koje namjerno kršenje odluke biti sankcionisano u skladu sa Zakonom o Saveznom ustavnom sudu.⁵²

Pedeset godina nakon ovih odluka, 2001. godine pokrenut je treći postupk zabrane Nationaldemokratische Partei Deutschland (NDP) na zahtjev tri ovlaštena predlagača (savezne vlade, i dva doma saveznog parlamenta). Sud je ove zahtjeve objedinio i pokrenuo postupak.⁵³ U ovom predmetu Ustavni sud je u martu 2003. godine donio zaključak da postupak mora da se obustavi jer postoje nepremostive pretpostavke za njegovo daljnje vođenje.⁵⁴ Naime, na usmenoj raspravi održenoj u oktobru 2002. godine, Sud je obavješten da je nekoliko visokih funkcionera NDP-a istovremeno radilo i kao partijski funkcioneri i kao prikriveni isljednici Verfassungsschutza, državnog organa koji je vrši istragu NDP i pripremao prijedlog za ustavni sud. Ova činjenica dovela je do obustave postupka jer je manjina od troje sudija smatrala da postoji stalna nepremostiva prepreka za nastavak postupka.⁵⁵

Ustavni sud Turske, uspostavljen 1961. godine, do sada je zabranio rad dvadeset i pet političkih stranaka, od čega najveći broj, njih dvanaest, nakon donošenja Ustava iz 1982. godine. U bogatoj praksi ovog suda, posebno se ističu odluke o zabrani Ujedinjene komunističke partije Turske (TBKP), Socijalističke partije (SP), Stranke slobode i demokratije (ÖZDEP), Narodne radničke partije (HEP), Socijalističke partije Turske (STP), Demokratske stranke (DEP), Radničke partije Turske (EP), Stranke blagostanja (Refah Partisi), Stranke vrijednosti (Fazileti Partisi), Demokratske narodne stranke (HADEP) kao i odluka u predmetu Stranke pravde i razvoja (AKP).

stranke što je u suprotnosti sa slobodarskim demokratskim ustavnim poretom. Ovakvim stavom Sud nije doveo u pitanje slobodno zastupanje teorijskih stavova marksizma i lenjinizma, već cilj koji ta stranka želi da ostvari. Iako su zastupnici KPD u prigovoru istakli da nemaju namjeru da sada ostvare taj cilj, Sud je konstatovao da nije neophodno da se sačeka da se politička situacija promijeni i da politička stranka i stvarno ostvari svoj cilj. Sud je prilikom donošenja ove odluke zauzeo stav da nije neophodno da stranka predstavlja stvarnu opasnost po postojanje demokratske ustavne države da bi njeno isključivanje bilo opravdano te naveo da odredba Osnovnog zakona nije instrument za spriječavanje empirijske opasnosti, već da štiti unutrašnju konzistentnost demokratskog sistema s obzirom na namjere učesnika. U ovoj odluci Sud je istovremeno i konstatovao da prosto zagovaranje zbacivanja ustavnog poretka nije dovoljan osnov za zabranu političke stranke, već da stranka treba da ima "zacrtnu svrhu da se uporno i odlučno bori protiv slobodarskog demokratskog ustavnog poretka i da izražava tu svrhu u „političkoj akciji u skladu sa tim planom“. Dakle demokratija podrazumijeva jednakost šansi dolaska na vlast, samo Sud to ne priznaje za sve stranke praveći razliku među njima upravo s obzirom na to da li bi poštovala jednake šanse drugih..

⁵² H.H. Vogel, *Zabrana političkih stranaka u Njemačkoj*, Zbornik radova „Ustavno ograničenje slobode udruživanja“, Ustavni sud Republike Srbije, 2010. str., 25-26.

⁵³ Odluka od 3.7.2001. godine, dostupno na: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20010703_2bvb000101.html.

⁵⁴ Odluka od 18.3.2003. godine, dostupno na: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20020122_2bvb000101.html.

⁵⁵ Četvero sudija glasalo je da se postupak nastavi. Međutim prema poslovniku Ustavnog suda, potrebna je kvalifikovana većina od pet sudija za nastavljavanje postupka.

Najveći broj odluka ustavnog suda Turske u spomenutim predmetima je svoj epilog imao pred Evropskim sudom za ljudska prava, što je u konačnici doprinjelo uspostavljanju određenih standarda u oblasti zabrane rada političkih stranaka od strane ustavnih sudova.

U predmetu zabrane Ujedinjene komunističke partije Turske (TBKP), koji je pokrenut pred Ustavnim sudom 1990. godine, stranka je optužena za upotrebljavanje naziva „komunistička“ u nazivu stranke, da namjerava uspostaviti klasnu dominaciju komunista, da provodi djelatnosti koje bi mogle ugroziti teritorijalnu cjelovitost države, te da je pravni slijednik ranije zabranjene Turske radničke partije. U cilju dokazivanja navedenih navoda predlagač je ukazao i na sam program stranke odnosno poglavlje koje govori o zalaganju stranke za mirno i demokratsko rješavanje kurdsog pitanja unutar granica Turske. Razmatrajući navode, Ustavni sud Turske nije prihvatio tezu o dominaciji jedne socijalne grupe, niti je smatrao spornim da navedena stranka baštini političke ideje svojih prethodnika. Međutim Sud je utvrdio da su protustavne odredbe statuta i programa koje se odnose na kurdski problem, kao i sam naziv koji u sebi sadrži pridjev „komunistička“ te donio odluku o raspuštanju TBPK, koja ipso iure za sobom povlači brisanje iz registra političkih stranaka i prijenos njenih sredstava u Blagajnu, kao i opću eliminaciju iz stranačkih djelatnosti partijskih vođa. Stranka je zabranjena deset dana nakon osnivanja.

U predmetu zabrane Socijalističke partije (SP), glavni državni odvjetnik je zatražio zabranu stranke zbog navodnog nastojanja da se razbije teritorijalna cjelovitost i jedinstvo turskog naroda, temeljeći svoj zahtjev na ranijim presudama koje su donijeli Sudovi državne sigurnosti protiv pojedinih vodećih članova stranke, te na javnim istupima u kojima se isticala potreba jednakog postupanja i priznavanja prava kurdsom narodu.. Sud je ne uzimajući u obzir presude koje je odvjetnik naveo u svom zahtjevu, utvrdio da stranka, slično kao i u slučaju TBKP, svojim djelovanjem smjera stvaranju nacionalnih manjina i nekog oblika kurdsko-turske federacije čime ideološki oponira Ataturkovoju koncepciji nacionalizma, te donio odluku o raspuštanju Socijalističke partije.

U predmetu protiv Stranke slobode i demokracije (OZDEP) koji je pokrenut zbog tobožnje namjere za miniranje narodnog i teritorijalnog jedinstva te sekularnog karaktera države desio se svojevrsan kuriozitet. Naime u toku postupka, stranka je sazvala skupštinu u cilju samoraspuštanja kako bi preduhitрила Sud i izbjegla posljedice koje njegova odluka ima. Sud je konstatovao da ga odluka o dobrovoljnom raspuštanju stranke ne spriječava da nastavi postupak. Razmatrajući sam predmet Sud je konstatovao da navedena stranka svojim programom poziva kurdski narod na započinjanje rata za nezavisnost, podriva sekularizam te sije etničku mržnju rasnu netrepeljivost i potiče na terorizam, te donio odluku o zabrani stranke.

U predmetu protiv Stranke blagostanja (Refah Partisi) raspuštanje stranke je zatraženo zbog antisekularnih aktivnosti stranke. Podnosilac zahtjeva je te navode potkrijepio nizom proislamskih postupaka i izjava vođstva i članova stranke prije

i nakon dolaska na vlast, među kojima su najozbiljnije one povezane sa šerijatskim pravom, teokracijom i zazivanjem džihada, ističući pritom da se stranka nije od njih ogradila. Ustavni sud je u svojoj odluci našao da se Refah pretvorila u središte djelatnosti koje su u suprotnosti sa ustavnim načelom sekularizma. Ustavno načelo sekularizma, kao preduslov demokratije, ustavna je brana privilegiranju bilo koje religije i sredstvo postizanja jednakosti svih pred zakonom. Pozivajući se na Ustav, Sud je utvrdio da je zabrana opravdana te donio odluku o raspuštanju stranke. Vođstvu stranke, za koje su utvrdili da su doprinjeli donošenju takve odluke, zabranjeno je sudjelovanje u stranačkim aktivnostima (u periodu od 5 godina), te im oduzet mandat u Skupštini.

Od svih predmeta zabrane političkih stranaka u Turskoj najkontraverzniji je slučaj Stranke pravde i razvoja (AKP), stranke koja je u momentu pokretanja postupka 2008. godine bila na vlasti i uživala veliku podršku biračkog tijela. Kao i u slučaju Refah i ovdje je glavni državni odvjetnik zabranu stranke tražio zbog antisekularnih aktivnosti. Također je zahtijevao i zabranu političko stranačkog djelovanja za sedamdeset i jednog člana stranke uključujući i premijera Erdogana. U zahtjevu za zabranu posebno je istaknut Zakon o izmjenama i dopunama Ustava koji je stranka AKP inicirala a čiji je stvarni cilj bilo uklanjanje zabrane nošenja islamskih marama na sveučilištima – tzv. „turban amandman“. Sud je našao da „turban amandman“ nije u skladu sa načelom sekularizma te je indirektno za cilj imao promjenu odredbi koje prema Ustavu nije dopušteno mijenjati. Naglašavajući da razumije društveni zahtjev za ukidanjem zabrane nošenja marama na sveučilištima i drugim sličnim pitanjima, Sud je našao da je AKP postala središtem aktivnosti suprotnih ustavnom načelu sekularizma, koje su provodili predsjednik i istaknuti članovi stranke. Kao olakšavajuću okolnost naveo je da u statutu i programu stranke nema naznaka namjeri uspostavljanja sistema oprečnog načelu sekularizma. Sud je također cijenio da stranka uživa veliku podršku biračkog tijela te da ulaže značajne napore u provođenju reformi u vezi sa evroinetegracijskim procesima. S obzirom na sve navedeno, te na intenzitet i ozbiljnost aktivnosti protivnih sekularizmu, Sud se odlučio da stranku finansijski kazni, odnosno uskrati polovinu godišnje državne potpore. Stranka je „za dlaku“ izbjegla najgori scenarij, odnosno zabranu jer je zabranu glasalo čak 6 od 11 sudija Ustavnog suda Turske.⁵⁶ Za odluku o zabrani je nedostajao jedan glas. Da je stranka zabranjena, političke posljedice bi bile veoma ozbiljne i na unutrašnjem i na vanjskom planu s obzirom da se radi o vladajućoj političkoj partiji.

Među državama regiona, najbogatiju praksu u ovoj nadležnosti ima Ustavni sud Srbije. Za 23 godine svog postojanja. Ustavni sud nije donio niti jednu odluku o zabrani političkih stranaka. Prvi postupak koji je u okviru ove nadležnosti rješavao Ustavni sud je postupak povodom zahtjeva za zabranu Stranke demokratske akcije (SDA) iz Novog Pazara koji je Republički javni tužilac pokrenuo 1991. godine. Ovaj postupak je zbog nepostojanja procesnih pretpostavki obustavljen

⁵⁶ Reformama Ustava Turske iz 2001. godine broj glasova potrebnih za donošenje odluke je sa 6 povećan na 7. (tropetinska većina).

18 godina kasnije. Slična situacija se desila i sa druga dva predmeta u kojima također nije došlo do meritornog odlučivanja. U postupku zabrane Srpskog pokreta obnove (SPO) javni tužilac je odustao od prijedloga⁵⁷ a u predmetu zabrane Liberalno demokratske partije zahtjev je odbačen zbog nepostojanja procesnih pretpostavki.⁵⁸ Ostali predmeti koji su razmatrani pred ovim ustavnim sudom ticali su se zabrane rada udruženja, što je u skladu sa već spomenutom široko određenom nadležnosti Ustavnog suda Srbije da odlučuje ne samo o zabrani političkih stranaka, već i o zabrani udruženja, sindikata i vjerskih zajednica.

7. Evropski sud za ljudska prava i zabrana rada političkih stranaka

U svojoj bogatoj praksi, Evropski sud je do sad razmatrao više predmeta koji su se ticali odluka ustavnih sudova o zabrani rada političkih stranaka. Razmatrajući aplikacije u navedenim predmetima, Sud je analizirao pravne propise na kojim je zabrana zasnovana, ispitivao njihovu usklađenost sa EKLJP te vršio ocjenu prirode zabranjene organizacije i situacije u kojima je ta organizacija djelovala.

Najviše predmeta kojem je Sud razmatrao ticalo se zabrane rada političkih partija koje po ustavu izriče Ustavni sud Turske. Skoro svi su okončani odlukom o povredi Evropske konvencije, odnosno njenog člana 11. stava ⁵⁹ Već u prvom predmetu Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske (1998). Sud je zauzeo stav da je došlo do povrede člana 11 EKLJP iako je država Turska smatrala da se političke stranke ne mogu podvesti pod područje primjene *rationae materiae* navedenog člana u kojem se kao oblici udruživanja navode samo sindikati. Sud je zaključujući da su sindikati navedeni samo kao jedan od mnogobrojnih oblika udruživanja te konstatovao da se navedeni član itekako odnosi i na političke stranke. Također, Sud je zauzeo stav da države, ograničenja člana 11., kada se radi o političkim strankama, trebaju tumačiti naročito strogo, uz ograničenu slobodu procjene (*margin of appreciation*). S obzirom da je TBKP raspuštena samo deset dana nakon osnivanja Sud je konstatovao da njena aktivnost ne može biti predmet analize, već samo statut i program.

Analizirajući navedene akte, a posebno oznaku komunistički u nazivu stranke konstatovao je da se ne radi o dovoljno snažnom razlogu koji opravdava navedenu mjeru. Sličan stav Sud je zauzeo i u pogledu separatizma koji se navodno promovirao u programu stranke. S obzirom da stranka nije propagirala bilo kakvo podržavanje i poticanje nasilja, već miroljubiva sredstva za rješavanje konflikata, Sud je odlučio da je mjera zabrane TBKP nezrazmjerna cilju kojem se težilo (nacionalna sigurnost) i nepotrebna u demokratskom društvu.

⁵⁷ Rješenje o obustavi postupka od 4.jula 1998. godine, Bilten Ustavnog suda Srbije 1/98, 229-230.

⁵⁸ Zaključak kojim se odbacuje zahtjev za zabranu rada Liberalno demokratske partije, br. VII-Y-1277/2010, od 4 oktobra 2010. godine, Bilten Ustavnog suda Srbije 2/2010, 363-364.

⁵⁹ Odluke Evropskog sud u predmetima TBKP, SP i OZDEP

Evropski sud za ljudska prava je u ovoj presudi zauzeo načelne stavove na kojima će počivati cjelokupna njegova jurisprudencija u domenu legitimnog ograničenja slobode političkog udruživanja. Evropski sud je pošao od toga da je „jedno od najznačajnijih obilježja demokratije to da pruža mogućnost razrješenja problema zemlje dijalogom, bez pribjegavanja nasilju, čak i kada su ti problemi mučni“ i da „demokratija živi od slobode izražavanja“, te da „sa tog stanovišta, ne može biti opravdanja za onemogućavanje političke grupe samo zbog toga što pokušava da raspravlja u javnosti o stanju dijela stanovništva države i da učestvuje u političkom životu nacije kako bi, u skladu sa demokratskim pravilima, iznijela riješenje koja bi zadovoljila sve kojih se to tiče“⁶⁰

Ovaj stav je Sud ponovio u predmetu SP protiv Turske. Ponovo je konstatovano da političke stranke potpadaju pod član 11. kojeg treba tumačiti kao esencijalni, primordijalni element demokratije, te da uživaju njegovu protekciju neovisno o tome što nacionalne vlasti smatraju. Naglašavajući da je zabrana rada političke stranke radikalna mjera upotrebljiva samo u iznimnim situacijama, Sud je i u ovom predmetu jednoglasno odlučio da se radi o sredstvu disproporcionalnom svrsi koja se želi postići, ne nužnom u demokratskom društvu. Nadovezujući se na ranije izneseni stav u ulozi političkih stranaka u demokratskom društvu, Sud je istakao da je „od suštinskog značaja za demokratiju da dopusti različitim političkim programima da budu podložni i izloženi raspravi, čak i oni koji dovode u pitanje način na koji je država trenutno organizovana, pod uslovom da ne narušavaju samu demokratiju.

U predmetu OZDEP protiv Turske, Evropski sud je ponovivši sve ranije navedeno u vezi sa političkim strankama i članom 11. EKLJP naveo da u programu stranke nije našao ništa što bi navodilo na nasilje, ustanak, ili otklanjanje demokratskih principa pritom primjetivši da se u njemu upućuje na mirno rješavanje kurdskog problema. Konstatujući da je za demokratiju, u granicama u kojima to nije za nju štetno, nužno omogućiti rasprave o raznorodnim političkim projektima pa kada i nisu u skladu sa definiranom organizacijom države (stranka je propagirala ukidanje Direktorijata za vjerske poslove).

Za razliku od navedenih odluka, odluka donesena povodom zabrane Partije blagostanja (Refah Partisi)⁶¹ je potvrdila odluku Ustavnog suda Turske., odnosno konstatovano je da nije došlo do povrede člana 11. EKLJP. U ovoj presudi Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da su bili ispunjeni formalni uslovi, odnosno da je zabrana predviđena zakonom. Također, konstatovao je da su podnositelji aplikacije razumno mogli, kao političari sa velikim iskustvom te članovi vodstva stranke sa najvećim brojem mandata u predstavničkom tijelu, biti svjesni činjenice da se zbog antisekularnih aktivnosti izlažu stranku zabrani. Razmatrajući navedenu aplikaciju Sud je zauzeo stav da se prilikom ocjene moguće štete od rada neke političke partije treba cijeliti ne samo njen program već i njena stvarna djelatnost,

⁶⁰ T. Marinković, navedeni rad, str 67.

⁶¹ Refah Partisi (The Welfare party) and Others v. Turkey, aplikacija br 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, presuda Velikog vijeća od 13.2.2003. godi

a prije svega iskazi, odnosno istupanja onih koji predstavljaju stranku odnosno koji javno istupaju u ime partije i tumače njen program. Identificirajući pojedine ekstremističke izjave rukovodstva stranke uključujući i Erbakana sa stavovima stranke u cjelini, te promjene koje je stranka željela realizovati (vraćanje na statusno pravo Otomanske imperije, odnosno uvođenje pluralnih pravnih sistema koji bi doveli do diskriminacije građana na osnovi njihovih vjerskih uvjerenja, pri čemu bi prava i slobode ovisila o njihovoj vjerskoj pripadnosti) Sud je konstatovao da se te promjene u suprotnosti sa EKLJP i da njihovo ostvarivanje može da se spriječi u interesu demokratskog društva. Prema mišljenju Suda, politička stranka, čija aktivnost ima za cilj uvođenje šerijatskog prava, koje bez sumnje odstupa od konvencijskih vrijednosti posebno kada se radi pravnom položaju žena, te krivičnom i krivičnom procesnom pravu, teško se može smatrati udruženjem koje je u skladu sa demokratskim idealima koji su u pozadini Konvencije.

Na osnovu svega navedenog, uz konstataciju da Refah partija ima stvarne šanse za realizaciju navedenih programa, s obzirom na podršku velikog broja birača, Sud je odlučio da je sankcija koja je upotrebljena neophodna u demokratskom društvu i razmjerna cilju kojem se teži.

Sud je u ovom predmetu razvio svoje shvatanje standarda neophodnosti ograničenja u demokratskom društvu, i to onog njegovog segmenta koji se odnosi na utvrđivanje postojanja nužne društvene potrebe.

Polazeći od toga da nije nevjerovatno da „totalitarni pokreti, organizovani u obliku političkih stranaka, mogu da unište demokratiju, nakon što iskoriste mogućnosti demokratskog režima“, Sud naglašava da „izuzeci navedeni u članu 11. moraju, kada je riječ o političkim strankama, da budu usko tumačeni“, i da „samo ubjedljivi i nesporni razlozi mogu da opravdaju ograničenje njihove slobode udruživanja“. Bez obzira na neophodnost ovakve stroge kontrole, Sud je svjestan i da se „od države ne može zahtijevati da čeka, prije nego što interveniše, da politička stranka preuzme vlast i da počne da preduzima konkretne korake u primjeni politike koja je u neskladu sa standardima Konvencije i demokratije, ako je opasnost po demokratiju od te politike dovoljno ustanovljena i neposredna.“

8. Zaključak

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u navedenim predmetima ne samo da je ukazala na direktnu vezu između demokratije, pluralizma i slobode udruživanja, već je i ukazala na određena standarde koji moraju biti ispoštovani u slučaju zabrane rada političkih stranaka. Nesporno je da sloboda odlučivanja nije apsolutna, te da se na nju mogu primjenjivati ograničenja. Evropski sud je prihvatio da domaće zakonodavstvo može da zabranjuje političke stranke ili dozvoli njihovo raspuštanje ukoliko se političke stranke zalažu za rasnu ili vjersku mržnju, totalitarizam, ili zagovaraju nasilje ili zloupotrebu državne moći. Međutim, zabrana političkih stranaka, odnosno ograničenje slobode udruživanja mora

da bude uvedeno iz legitimnih razloga i ne smije biti neproporcionalno cilju koji se želi postići. Zabrana ili raspuštanje političke partije predstavlja posebno dalekosežnu mjeru koju treba primjenjivati s krajnjom uzdržanošću. Takve mjere mogu da se koriste ako politička stranka zaista predstavlja opasnost za slobodno i demokratsko uređenje zemlje ili prava pojedinaca., a mora da se razmotri da li i druge mjere, koje su manje radikalne, mogu poslužiti sankcionisanju potencijalne opasnosti. Zabrana političkih stranaka, kao i druge mjere mogu se izricati samo ukoliko se na temelju dovoljnih dokaza utvrdi da stranka, a ne samo njeni pojedini članovi, teže takvim političkim ciljevima, spremni da primjene neustavna sredstva radi ostvarenja političkih ciljeva. Evropski sud za ljudska prava je u značajnoj mjeri oblikovao institut zabrane političkih stranaka, te konstatovao da državama pripada suženo polje slobodne procjene (a limited margin of appreciation) u odlučivanju o ograničenju slobode političkog udruživanja i da u tom podliježu njegovom strogom nadzoru.

Literatura:

1. B. Čaić, „Turski ustavnosudski conundrum i zabrana političkih stranaka: dileme ustavne reforme 2010. godine, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, Vol. 46 No, 92, 2012.
2. Cf. J. Miller, *Crisis in Freedom. The Alien and Sedition Acts*, Boston, 1951
3. Član 6. stav 2. Ustava Republike Hrvatske, prečišćeni tekst (Narodne novine Republike Hrvatske, broj 85/10.)
4. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional and Legal Provision Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey*, 2009. (dostupno na [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)006-e](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)006-e), pristupljeno 12.2.2021.
5. Geoffrey R. Stone, *Perilous Times. Free Speech in Wartime. From the Sedition Act of 1798 to the War of terrorism*, New York 2004
6. H.H. Vogel, *Zabrana političkih stranaka u Njemačkoj*, Zbornik radova „Ustavno ograničenje slobode udruživanja“, Ustavni sud Republike Srbije, 2010. str., 25-26.
7. J. Omejec, *Zabrana političkih stranaka u svijetlu suvremenog političkog ekstremizma u Evropi*, Ustavni vidici, br.20. Informator, broj 6458, Zagreb, 2017., str.3.
8. J. Volić-Hellbusch, „Borbena demokratija i njena demokratska dilema“, *Pravni zapisi*, broj 1. Beograd, 2011., str. 35.
9. J.W. Muller, „Militant Democracy“, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. Michael Rosenfeld and Andreas Sajo, Oxford University Press., 2012
10. K. Loewenstein, *Militant Democracy and fundamental Rights*“ I, 31. *The American Political Science Review*, 3/1937

11. Kodeks dobre prakse u oblasti političkih stranaka, Venecijanska komisija je usvojila na 77. Plenarnoj sjednici, dokument CDL-AD(2009)/002, dostupno na: [http://www.venice.com.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)002-e.pdf](http://www.venice.com.int/docs/2009/CDL-AD(2009)002-e.pdf).
12. N. Dimitrijević, *Militantna demokratija - nekad i sada*, (ur.Violeta Beširević), Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2013.
13. N. Pantelić, *Pravno politički dometi zabrane političkih stranaka u Njemačkoj*, Strani pravni život, Beograd, Br. 3, 2015.
14. O. Vučić, V. Petrov, D. Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika, teorija, norma, praksa*, Beograd, 2010.
15. *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 331.
16. R. Hofstadter, *The Idea of a Party System, The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, Berkley, 1969
17. *Refah Partisi (The Welfare party) and Others v. Turkey*, aplikacija br 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, presuda Velikog vijeća od 13.2.2003. godine
18. S. Issacharoff, „Fragile Democracies“, *Haward Law Review*, Vol 120. No.6., 2007
19. Smjernice o zabrani i reformisanju političkih stranaka i analogne mjere, Venecijanska komisija je usvojila na 41. Plenarnoj sjednici (Venecija, 10-11.12.1999.) dokument CDL-INF(2000)1. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)1-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)1-e.pdf), pristupljeno 13.2.2021.
20. T. Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja, uporednoteorijska studija*, Beograd, 2014.
21. *The Federalist Papers*, New York, New American Library, 1961., str. 78. (No.10)
22. V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, drugo izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007.
23. V. Koštunica, *Ugrožena sloboda – političke i pravne rasprave*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
24. V. Petrov, „Novi ustavni sud Srbije (2006-2012) – reforma ustavnog sudstva na stranputici“ u „Sveske za javno pravo“, broj 9/12
25. V. Petrov, „Zabrana političkih stranaka i udruženja“ u „Uloga ustavnih sudova u očuvanju vladavine prava“, zbornik radova, Beograd, 2013.

Amra Jašarbegović, Ph.D., associate professor
Faculty of Law, Dzemal Bijedic University in Mostar

Rebeka Kotlo, Ph.D., associate professor
Faculty of Law, Dzemal Bijedic University in Mostar

CONSTITUTIONAL RESTRICTIONS ON FREEDOM OF POLITICAL ASSOCIATION AND THE FUNCTIONING OF POLITICAL PARTIES

Summary: Freedom of association together with other political rights forms the basis of the functioning of modern societies, based on the pluralism of interests of different social groups. Although the freedom of association of political, trade union and other organizations is guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the constitutions of modern countries, this freedom, due to the possibility of its abuse by various extremist political parties, is limited by various measures, among which the prohibition of functioning occupies a special place and activities of political parties. This paper analyzes the preventive constitutional court restrictions on freedom of association, i.e. the jurisdiction of constitutional courts to decide on the prohibition of political parties, which are becoming relevant at a time when political-party extremism is becoming more pronounced throughout Europe.

Keywords: freedom of association, political parties, prohibition on work and activities of political parties, constitutional court, European Convention for the Protection of Human Rights