

Dr. sc. Rebeka Kotlo

Vanredna profesorica na užoj naučnoj oblasti Teorija prava i države

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

ULOGA, ZNAČAJ, MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR, STANDARDI I PRAKSA DJELOVANJA POLITIČKIH PARTIJA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Sažetak: Proces transformacije i tranzicije ka demokratskom političkom sistemu zahtijeva stvaranje i djelovanje adekvatnog pravnog okvira, mehanizama za implementaciju i političkih institucija koje omogućavaju demokratizaciju političkog života.

Ključne kolektivne aktere političkog sistema obuhvaćene mogućnostima javnog i političkog djelovanja (političke partije, nevladine organizacije, interesne asocijacije, medije i javno mišljenje) neophodno je situirati u važeći pravni okvir, napraviti komparaciju relevantnog pravnog okvira sa zahtijevanim međunarodnim normama i standardima i imati na umu društveno-politički kontekst i mogućnosti implementacije njihovih aktivnosti u praksi, kako bi se sagledali stvarni dometi, ali i ograničenja slobode javnog i političkog djelovanja.

U radu su naglašeni teorijsko-pravni i normativno-pravni aspekt analize uloge, značaja, razvoja, međunarodnog pravnog okvira i prakse djelovanja političkih partija i nevladinih organizacija u demokratskoj državi i društvu, pravno-političkom sistemu te međunarodnom i uporednom pravu, u skladu sa normama i standardima međunarodnog i uporednog prava.

Ključne riječi: političke partije, nevladine organizacije, pravno-politički sistem, međunarodno i uporedno pravo, pravni okvir i praksa, pravo na udruživanje, pravo na učešće u vlasti i učešće u zajednici, demokratska država i društvo

Uvod

Mogućnost uživanja slobode javnog i političkog djelovanja preduslov je za ostvarenje uloge u društvu, te povezivanje i interakciju ključnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija i javnog mišljenja.

Sloboda javnog i političkog djelovanja određena je uživanjem temeljnih

političkih prava iz kojih se izvodi i kojima se definiše uloga civilnog društva u demokratskim procesima, daje temelj aktivnom građanstvu, podstiče jačanje marginalizovanih i posebno osjetljivih grupa (manjine, mladi, žene, osobe sa invaliditetom), te povećava odgovornost vlasti, što čini osnov i kvalitet participativne demokratije. Pravom na slobodu udruživanja garantuje se pravo na osnivanje i učlanjivanje u udruženja, političke partije, vjerske zajednice, sindikate, udruženja poslodavaca, trgovačka društva i razne druge oblike udruživanja.

Političke partije, koje daju nezamjenjiv doprinos političkoj debati, što i jeste suština demokratskog društva, nesumnjivo su najvažniji subjekti političkog odlučivanja i ključni akter političkog sistema. Radi ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva građani se slobodno i dobrovoljno organizuju u političke partije, a političke partije se osnivaju radi osvajanja i/ili očuvanja vlasti, te učešća u vlasti, i djeluju kao posrednici između građaninabirača i predstavničkog tijela, odnosno vlade.

Pored političkih partija koje se bore za vlast, uživanjem prava na slobodno udruživanje u modernim državama nastaju i značajnu ulogu imaju udruženja građana – nevladine organizacije koje se, za razliku od političkih partija, ne bore za vlast, ali imaju utjecaja na vlast. Pravo na udruživanje je pravni osnov i za osnivanje i djelovanje udruženja građana i fondacija, te nevladinih organizacija.

Nevladine organizacije (NVO) se, generalno govoreći, smatraju pokretačkom snagom i ključnim segmentom civilnog društva, posebno u zemljama u razvoju i tranziciji, u začetima demokratije. Kao udruženja građana, nevladine organizacije neposredno obezbjeđuju i podržavaju, s više ili manje uspjeha, organizovani građanski angažman koji inicira povjerenje, podstiče komunikaciju i doprinosi modelima kolektivnog djelovanja za opšte dobro, tražeći konstruktivne načine interakcije svih učesnika u razvoju, što je posebno neophodno u društvima u tranziciji.

Bitno je istaći da, u pravilu, do osnivanja nevladine organizacije kao neprofitnog, nezavisnog, nepolitičkog, nekriminalnog i nenasilnog, te od vlasti i poslovnog profitnog sektora odvojenog i različitog udruženja građana, dolazi odlučnošću građana da organizovano reaguju i/ili odgovore na neku potrebu ili problem iz svoje zajednice.

Zahvaljujući različitim oblastima i metodologiji djelovanja, kao i neposrednoj povezanosti s lokalnom zajednicom radi čijih ostvarenja potreba i interesa u pravilu i nastaju, lokalne nevladine organizacije čine značajan i sadržajan segment civilnog društva koje se često definiše kao skup institucija, organizacija i društvenih i političkih pokreta koji se razlikuju od vlasti, poslovnog sektora i porodice kao privatne sfere. Bitne karakteristike nevladinih organizacija su povezanost i osluškivanje potreba lokalne zajednice, fleksibilnost i inovativnost. Zatim, inkluzivne metode rada u širokom spektru pitanja, poput onih humanitarnog, obrazovnog, kulturnog, sportskog, istraživačkog i profesionalnog

karaktera. Tu je zaštita ljudskih prava i izgradnja građanskog društva, potom vršenje stručnih analiza stanja na terenu, te efikasno i pravovremeno djelovanje uz kreiranje mogućnosti interakcije s drugim relevantnim akterima društvenog života.

Posebno je značajna uloga nevladinih organizacija u zaštiti prava ugroženih i ranjivih kategorija stanovništva te mobilizaciji građana da se bave pitanjima od značaja za lokalnu i širu zajednicu, ali i uloga efikasnih posrednika između građana i vlasti.

Njihov cilj je da uspostave i ojačaju povjerenje među građanima, njihovo povjerenje u vlast, tijela i institucije vlasti, kao i državu u cjelini. Neke od ključnih aktivnosti i mjera koje u svrhu izgradnje povjerenja nevladine organizacije često provode i primjenjuju su: unapređenje dijaloga između društvenih aktera, podrška inkluzivnoj participaciji, jačanje obaveze vlasti da odluke donosi transparentno a dokumente priprema kroz saradnju s nevladinim organizacijama, stalna i dosljedna primjena konsenzusom donesenih standarda i pravila u provođenju odluka vlasti, te međusobna razmjena informacija.

Povjerenje i dobra vladavina, kao i participativna demokratija, ne postižu se samo institucionalnom reformom i reformom javnog sektora i državnih službi, već i snaženjem kapaciteta javnosti – građanstva koje treba da postane aktivan sudionik političkog dijaloga, da se informiše, razmišlja, kritički prosuđuje i reagovanjem utiče na životno okruženje.

1. Pravo na udruživanje kao pravni osnov nastanka i djelovanja političkih partija i nevladinih organizacija: međunarodni pravni okvir, standardi i praksa

Građanska, i posebno politička, prava počivaju na sljedećim pretpostavkama: narodni suverenitet, podjela vlasti, pravna država i vladavina prava, te prožimanje političkog i pravnog sistema ljudskih prava.

Narodni suverenitet podrazumijeva da se osnov svake vlasti nalazi u narodu¹, pri čemu narod označava sve građane jedne države bez obzira na spol,

¹ Pravo na učešće u vlasti i učešće u zajednici. Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisuje: "Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja: a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika, b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača, c) da bude primljen, pod opštim i jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje." Član 3. Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama glasi: "Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela." Član 21. Opšte deklaracije o ljudskim pravima normira: "1. Svako ima pravo sudjel Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ovati u upravljanju svojom zemljom neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika. 2. Svako ima

nacionalne, etničke, religijske ili bilo koje druge razlike i gdje narodu, kao nosiocu suvereniteta, pripada pravo na političko samoopredjeljenje, na slobodni izraz političke volje, a uz ideju suvereniteta naroda i slobodnog izražavanja političke volje direktno se vezuje pojam demokratije kao oblika političke vlasti u kojem narod posjeduje stvarnu mogućnost za nesmetan izraz svoje slobodne političke volje koja je neizostavni dio ljudskih prava. Upravo su ideja o narodnom suverenitetu i pravo na samoopredjeljenje prisutni u građanskim i političkim pravima priznatim u Ujedinjenim nacijama, u oba pakta o ljudskim pravima, u Deklaraciji o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima.

Osnovna ideja podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast je osiguravanje mehanizama unutar same organizacije državne vlasti koji sprečavaju njenu neograničenu moć, kako bi se spriječila tiranija, što je u direktnoj suprotnosti s ljudskim pravima.

Zakonodavna vlast pripada parlamentu, u kojem se ostvaruje politička volja većine građana, kao onih koji učestvuju u vlasti i legitimišu samu vlast. Klasična građanska i politička prava povezana s tim su aktivno i pasivno biračko pravo, odnosno pravo na slobodno izražavanje političke volje na redovnim, demokratskim, opštim, jednakim i tajnim izborima.

“Slobodno izražena politička volja znači da se ljudi slobodno mogu udruživati u političke stranke ili pristupati političkim strankama, da političke stranke mogu formulirati političke programe u skladu sa svojom ideologijom, i da se glasači, bez straha i pritisaka bilo koje vrste, mogu glasanjem opredijeliti za programe i kandidate političkih stranaka koje učestvuju u izborima. Redovni – znači da je učešće u vlasti vremenski ograničeno. Vremensko ograničenje trajanja mandata utvrđuje se ustavom i zakonom, i po isteku mandata za koji je birana vlast je obavezna da organizuje nove izbore. Demokratski – znači da se izbori održavaju po usvojenim pravilima organizovanja izbora i da su pravila regulirana zakonom. Opšti – znači da se izbori provode za sve nivoe vlasti u državi. Jednaki – znači da svi građani ravnopravno učestvuju u izborima (jednako pravo da biraju i da budu birani), bez ikakve diskriminacije. Tajnost izbora je povezana sa slobodnim izražavanjem političke volje i sa sprečavanjem mogućih negativnih posljedica zbog slobodno izražene političke volje. Izvršna vlast je odvojena zbog zahtjeva efikasnosti, zakonski je ograničena i podliježe kontroli parlamenta, odnosno ocjeni biračkog tijela i kontroli javnosti. Sudska vlast je odvojena od zakonodavne i izvršne, djeluje u okviru pravnog poretka i treba biti nezavisna od zakonodavne i izvršne vlasti, od vanjskih pritisaka i utjecaja.”²

Kao klasična građanska i politička prava stoje prava i mogućnosti građanina

pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji. 3. Volja naroda je temelj državne vlasti; ta se volja mora izražavati na povremenim i poštenim izborima, koji se provode uz opće i jednako pravo glasa, tajnim glasanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom.”

2 Bakšić-Muftić, Jasna, Sistem ljudskih prava, Sarajevo, 2002., str. 188. i 189

da, bez ikakve diskriminacije, učestvuju u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno ili posredno preko svojih slobodno izabranih predstavnika i da budu primljeni pod opštim, jednakim uslovima u javne službe.³

Ljudska prava, pa time i politička prava, su ustavna kategorija, jer priroda i značaj ljudskih sloboda i prava zahtijevaju da ih garantuje svaka demokratska država najviši pravnim aktom – ustavom. Bez ustavnog ovlaštenja ljudska prava se ne mogu ograničavati zakonom (pogotovo nižim pravnim aktima), niti djelovanjem institucija državne vlasti.

Određenja prava na udruživanje u ustavima pojedinih evropskih zemalja normiraju sljedeće⁴: Austrijski državljani imaju pravo okupljanja i osnivanja udruge. Ostvarenje ovih prava propisuje se posebnim zakonima. Belgijanci imaju pravo na pristupanje nekoj udruzi ili partnerstvu; ovo pravo nije podložno nikakvim mjerama koje to mogu spriječiti. Udruge građana u Bugarskoj “služit će zadovoljavanju i zaštiti njihovih interesa. Udruge građana, uključujući sindikate, neće slijediti nikakve političke ciljeve, niti će se angažirati u bilo kakvoj političkoj aktivnosti koja je u nadležnosti političkih stranaka”. U Danskoj “građani su slobodni, bez prethodnog odobrenja, osnivati udruge u bilo koje zakonite svrhe”. U Estoniji “svako ima pravo osnivati neprofitne udruge”. U Finskoj “svako ima slobodu udruživati se”. U Italiji “građani imaju pravo slobodno osnivati udruge, bez odobrenja, za ostvarenje ciljeva koji pojedincima nisu zabranjeni kaznenim pravom. Tajne udruge i one koje smjeraju, čak i indirektno, političkim ciljevima preko organizacija vojnog karaktera, zabranjene su”. Opšte načelo slobode udruživanja u Latviji normirano je tako da svako ima pravo da osniva i pristupa udrugama, političkim partijama i drugim javnim organizacijama. Ustav Litve građanima garantuje slobodno osnivanje društava, političkih partija i udruženja, pod uslovom da njihovi ciljevi i aktivnosti nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonima. Ustavom Luksemburga normirano je da ustav jamči pravo udruživanja, u skladu sa zakonima kojima se uređuje ostvarenje tog prava, a koje ne smije biti predmet prethodnog odobrenja (autorizacije). Opšte načelo slobode udruživanja u Mađarskoj podrazumijeva da “na temelju prava udruživanja, svako u Republici Mađarskoj ima pravo osnivati organizacije čiji ciljevi nisu zabranjeni zakonom, te pridružiti se takvim organizacijama”. U Makedoniji “građanima se jamči sloboda udruživanja radi ostvarenja i zaštite njihovih političkih, ekonomskih, društvenih, kulturnih i drugih prava i uvjerenja”. U Moldaviji “svi građani slobodni su udruživati se u stranke i druge društvene i političke organizacije”. Ustavom Nizozemske “priznaje se pravo na udruživanje. To se pravo može ograničiti aktom parlamenta u interesu javnog poretka”. U Njemačkoj “svi Nijemci maju pravo osnivati udruge i društva. Zabranjene su udruge čiji su ciljevi ili djelatnosti u

3 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima čl. 25. stav 1.a linije a), b), c), Univerzalna deklaracija čl. 21. st. 1, 2. i 3.

4 Vidjeti šire: “Određenja političkih stranaka u ustavima 30 evropskih zemalja”, u: *Država i političke stranke*, izabrao i uredio Ivan Prpić, Zagreb, 2014, str. 131-140.

suprotnosti sa kaznenim zakonima, odnosno koje su usmjerene protiv ustavnog poretka ili ideje sporazumijevanja među narodima". U Slovačkoj "zajamčeno je pravo na slobodno udruživanje. Svako ima pravo slobodno se udruživati sa drugima u saveze, društva i druge udruge".

U Sloveniji "svako ima pravo da se slobodno udružuje sa drugima. Zakonska ograničenja ovih prava dopustiva su ako to zahtijeva nacionalna sigurnost, javna sigurnost ili zaštita javnosti od širenja zaraznih bolesti". U Španiji "priznaje se pravo udruživanja. Udruge koje imaju za cilj ili koriste sredstva koja su utvrđena kaznenim djelima, nezakonite su". U Švedskoj "svakom građaninu jamče se sljedeća prava i slobode u njegovim odnosima sa javnim institucijama: sloboda udruživanja, to jest, sloboda udruživanja sa drugima radi ostvarenja privatnih ili javnih ciljeva. Sloboda udruživanja može se ograničiti samo u odnosu na organizacije čije je djelovanje vojne ili kvazivojne naravi, ili smjera proganjanju populacijskih skupina određene rase, boje ili etničkog porijekla". U Švicarskoj "jamči se sloboda udruživanja. Svako ima pravo osnivati udruge, pristupati im ili im pripadati, te sudjelovati u njihovim aktivnostima. Nikoga se ne može prisiliti da pripada udruzi".

Pod slobodom udruživanja Evropski sud za ljudska prava smatra da građanin, radi postizanja određenog cilja, ima pravo osnovati neku skupinu ili organizaciju (i takvoj skupini ili organizaciji pripadati).⁵

Udruženje u smislu člana 11. Konvencije mogli bismo definirati kao svaki oblik dobrovoljnog udruživanja privatnih osoba radi postizanja određenog zajedničkog cilja.⁶

Iz definicije je vidljivo da pojam udruženja Sud poima vrlo široko, tako da uključuje čitav niz oblika udruživanja. Stoga se pravom na slobodu udruživanja i garantuje pravo da se osnivaju udruženja, političke partije, vjerske zajednice, sindikati, udruženja poslodavaca, trgovačka društva i razni drugi oblici udruživanja i da se u njih učlanjuje. Za postojanje udruženja traži se da ono ima institucionalni karakter, tj. određeni stepen organizovanosti (organizacijske izgrađenosti) i trajnosti (stabilnosti) kojim se razlikuje od neformalnih društvenih tvorevina, odnosno zajednica prolaznog karaktera čija je zaštita također zagarantovana u okviru člana 11, ali s pravom na slobodu mirnog okupljanja. Drugim riječima, unutar skupine pojedinaca mora postojati namjera i mora biti vidljivo nastojanje da se uspostavi organizacijska struktura.⁷

⁵ The concept of freedom of association is ... concerned with the right to form or be affiliated with a group or organization pursuing particular aims" (*Mc Feelly protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8317/78, Odluka Komisije od 15. maja 1980, Decisions and Reports (DR) 20, str. 44).

⁶ *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7601/76 i 7806/77, Izvješće Komisije od 14. decembra 1979, Series B, no. 39, str. 36, § 167.

⁷ Tomuschat, Christian, "Freedom of association", u: Macdonald, R. St. J.; Matscher, F.; Petzold, H. (ur.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht- Boston-London-Nijhoff, 1993, str. 494.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu pokazuje da je Sud nadležan da u sudskom postupku ispituje eventualne povrede članova 10. i 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu na naziv političke partije⁸, na sadržaj programa političke partije⁹ i na faktičko djelovanje predstavnika političke partije.¹⁰

Političke partije nesumnjivo imaju najveći značaj za političko odlučivanje, osnivaju se radi osvajanja i/ili očuvanja vlasti, učešća u vlasti, kao posrednici između građanina-birača i predstavničkog tijela, odnosno vlade. Građani se slobodno i dobrovoljno organizuju u političke partije radi ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva, a mogućnost osnivanja i djelovanja političkih partija crpi se iz klasičnog političkog prava – prava na slobodno udruživanje, uključujući i pravo na političko udruživanje koje direktno uslovljava demokratiju, a s obzirom na činjenicu da u praksi narodne poslanike uglavnom karakteriše partijska pripadnost političke partije imaju značajnu ulogu i u uživanju prava da učestvuju u vlasti.

Iz analize relevantnih presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu može se utvrditi stajalište Suda u pojmu, ulozi i značaju političkih partija, kao osnovnih aktera u osiguravanju pluralizma i pravilnog funkcionisanja demokratije, čije postojanje i aktivnosti dovode do kolektivnog ostvarenja slobode izražavanja i udruživanja, te time same po sebi političke partije jesu ovlaštene imati zaštitu čl. 10. i 11. Konvencije.

Samo uvjerljivi razlozi i prijeteca društvena potreba mogu da opravdaju ograničenja slobode udruživanja političkih partija, a u određivanju da li postoji potreba (nužnost) ograničenja u smislu člana 11. stava 2. Evropske konvencije države imaju samo ograničenu marginu aprecijacije (to jest, samo ograničeno područje svoje diskrecije), na što se onda nadovezuje i rigorozan nadzor Evropskog suda za ljudska prava koji obuhvata i superviziju zakona i superviziju odluka koje se donose u primjeni tog zakona, uključujući i one koje su donijeli nezavisni sudovi. Prema stanovištu Suda, političke partije predstavljaju oblik udruživanja koji je esencijalan za pravilno funkcionisanje demokratije i imaju ključnu ulogu u osiguravanju pluralizma i pravilnog funkcionisanja demokratije. Političke partije daju nezamjenjiv doprinos političkoj debati, što i jeste suština demokratskog društva.

“Činjenica da je politički projekt neke političke stranke inkompatibilan sa trenutno važećim načelima i strukturama države ne znači ujedno da on vrijedi demokratska pravila. Bit je demokratije da dopusti predstavljanje i raspravu o različitim političkim projektima, čak i onima koji dovode u pitanje način na koji je država trenutno organizirana, pod uvjetom da oni ne ugrožavaju samu

8 *Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Judgement of 30 January 1998.

9 *Case of Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey*, Judgement of 8 December 1999.

10 *Case of Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Judgement of 31 July 2001.

demokratiju. Djelovanje političke stranke, usmjereno na promjenu pravnog ili zakonodavnog i ustavnog temelja države, dopušteno je uz ispunjenje dva uvjeta: 1. sredstva za ostvarenje tih ciljeva moraju u svakom pogledu biti zakonita i demokratska, i 2. prijedlozi promjena sami po sebi moraju biti kompatibilni s temeljnim demokratskim načelima.”¹¹

Sloboda udruživanja ne obuhvata samo pravo na osnivanje političke partije, nego također garantuje i pravo političkoj partiji da, nakon što je osnovana, slobodno provodi svoje političke aktivnosti.

Države mogu da poduzmu mjere za koje smatraju da su potrebne radi zaštite pravne sigurnosti i ustavnih prava građana ali to moraju učiniti u skladu s Konvencijom, a poduzete mjere će biti podložne nadzoru Suda.¹²

11 Omejec, Jasna, “Pravni pojam političke stranke”, u: *Država i političke stranke*, izabrao i uredio Ivan Prpić, Narodne novine d.d., Hrvatski pravni centar, Zagreb, maj 2004, str. 35.

12 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. stav 2. Konvencije postavlja određene uslove za moguća ograničenja 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 opšti akt), ustav, međunarodni ugovor čija 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, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, zaštite prava i sloboda drugih) što su odredbe inkorporirane u ustavne, odnosno zakonske akte i akte niže pravne snage, 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).

U predmetu *Sidiropoulos protiv Grčke* podnositelji, koji su se smatrali Makedoncima, osnovali su udrugu i nazvali je “Dom makedonske civilizacije”. Grčke vlasti odbile su da registruju udrugu djelimično zbog toga što su osnivači tvrdili da su Makedonci, te što su na sastanku Konferencije za evropsku sigurnost i saradnju osporili grčki identitet egejske Makedonije. Sud je primijetio da su ciljevi udruge bili potpuno jasni i legitimni: promicanje i zaštita regionalnih tradicija i kulture. Zauzeo je načelan stav da su stanovnici regije ovlašteni da osnivaju udruge radi promicanja regionalnih posebnosti, te je našao da je Grčka povrijedila pravo podnositelja na slobodu udruživanja.

U predmetu *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, (*Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, br. 29221/95 i 29225/95, § 89, ECHR 2001-IX), podnositelji su tvrdili da im je pravo na slobodu udruživanja povrijeđeno time što im je bilo zabranjeno da održe javni skup radi obilježavanja određenih povijesnih događaja, te zato što su bugarske vlasti odbile da registruju udrugu. Ciljevi određeni statutom udruge bili su “ujediniti sve Makedonce u Bugarskoj na regionalnoj i kulturnoj osnovi” i postići “priznanje makedonske manjine u Bugarskoj”. Statutom je, međutim, bilo propisano da udruga ne dovodi u pitanje teritorijalnu cjelovitost Bugarske niti da će svoje ciljeve nastojati da ostvari nasilnim ili nezakonitim sredstvima. U postupku pred Sudom udruga je tvrdila da joj je glavna djelatnost organizacija proslava radi obilježavanja određenih povijesnih događaja važnih za Makedonce u Bugarskoj, te izdavanje novina. Država je pak tvrdila da su statut i program udruge usmjereni na razbijanje jedinstva nacije, šireći ideju makedonstva među Bugarima, i da je stoga zabranjena bugarskim Ustavom. Sud je ponovo naglasio da su stanovnici regije ovlašteni da osnivaju udruge s ciljem da unaprijede regionalne posebnosti, te da činjenica što je udruga nastojala da probudi manjinsku nacionalnu svijest nije dovoljna da bi opravdala ograničenje njenih prava zajamčenih članom 11. Konvencije. U predmetu *Gorzelik i ostali protiv Poljske* (*Gorzelik i ostali protiv Poljske* [Veliko vijeće], br. 44158/98, ECHR

Udruženja, a posebno političke partije koje imaju nedemokratske ciljeve ili se koriste nedemokratskim sredstvima, neće biti zaštićeni članom 11. Konvencije.¹³

Član 11. Konvencije garantuje “slobodu udruživanja s drugima”, te stoga pod opseg ovog prava spadaju tzv. članske organizacije kao zajednice osoba, poput: političkih partija, vjerskih zajednica, udruženja građana, interesnih asocijacija i drugih društvenih tvorevina s bitnim karakteristikama članskih organizacija, dok se ovaj član u načelu ne primjenjuje na ustanove (zavode) koje su tzv. korisničke organizacije, ni na tzv. udruženja javnog prava (npr. liječničke, advokatske, obrtničke, javnobilježničke i slične komore) u kojima je članstvo za pripadnike tih zanimanja obavezno i ne dovodi do povrede tzv. negativnog prava na slobodu udruživanja, ali ni na zaklade, jer ni one nisu zajednice osoba, već zajednice imovine koja je namijenjena ostvarenju određenog cilja.

Udruženja javnog prava su članske organizacije, tj. zajednice osoba, “baš kao i udruge privatnog prava, ali za razliku od ovih posljednjih osnovane su nekim javnopravnim aktom, imaju javne ovlasti, a temeljni cilj im nije promicati privatne interese svojih članova koji u te udruge najčešće nisu okupljeni dobrovoljno. Komore, prije svega, vrše javnopravni nadzor nad članovima struke te stoga prvenstveno promiču javni interes.”¹⁴

Udruženje ne mora biti pravna osoba da bi uživalo zaštitu člana 11. Konvencije. Ipak, odbijanje registracije, tj. priznavanja statusa pravne osobe, predstavlja ograničenje prava na slobodno udruživanje i može dovesti do povrede Konvencije.¹⁵

2004-I) Sud je naglasio da je sloboda udruživanja od posebnog značaja za pripadnike manjina. Pluralno i istinski demokratsko društvo nije dužno da samo poštuje etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini, već i da stvara odgovarajuće uslove koji im omogućavaju da izraze, očuvaju i razviju taj identitet. (Vidjeti: Mataga, Zvonimir, sudski savjetnik Evropskog suda za ljudska prava, “Pravo na slobodu udruživanja prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda”, Strasbourg, oktobar, 2006.)

13 U predmetu *Refah partisi (Stranka blagostanja) protiv Turske (Refah Partisi (Stranka blagostanja) i ostali protiv Turske* [Veliko vijeće], br. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 87, ECHR 2003-II), stranka, koja je podnosilac zahtjeva, bila je zabranjena i raspuštena odlukom turskog Ustavnog suda, uz ocjenu da je riječ o partiji koja se protivi načelima sekularizma, jednog od temeljnih ustavnih načela neophodnih za postojanje demokratije. U postupku pred Sudom država je smatrala da je ništa ne obavezuje da toleriše postojanje političkih partija koje smjeraju na uništenje demokratije i vladavine prava. Sud je, nastojeći da odredi granice unutar kojih djelovanje neke političke organizacije uživa zaštitu Konvencije, postavio nekoliko kriterija. Političkoj partiji dopušteno je da se zalaže za promjenu ustavnog poretka samo: a) ako to čini na zakonit način i demokratskim sredstvima, te b) ako je željena promjena sama po sebi u skladu s temeljnim načelima demokratije. (Ibidem).

14 Vidjeti: Mataga, Zvonimir, nav. djelo.

15 U predmetu *Sidiropoulos protiv Grčke* odbijanje da se registruje udruženje dovelo je do povrede Konvencije. Sud je pritom zauzeo načelan stav da je pravo pojedinaca na osnivanje pravne osobe radi grupnog djelovanja u ostvarenju zajedničkih ciljeva jedan od najvažnijih vidova prava na slobodu udruživanja, bez kojega bi to pravo bilo lišeno svakog značaja.

U pravilu, pravo na slobodu udruživanja uživaju pojedinci (fizičke osobe) koji osnivaju udruženje ili mu se pridružuju, ali i samo udruženje, a navedeno se odnosi i na pojedince kojima je onemogućeno da budu članovi udruženja kao i na one koji su na to prisiljeni.¹⁶

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 vanrednog stanja, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih vanrednih prilika, poduzeti mjere kojima derogira svoju obavezu da poštuje prava na slobodno udruživanje, uz uslov da te mjere nisu nespojive s njenim ostalim međunarodnopravnim obavezama, člana 16. Konvencije – član 11. ne sprječava da se nametnu ograničenja političkoj djelatnosti stranaca te člana 17. Konvencije – ništa se u Konvenciji ne može tumačiti tako da uključuje pravo na upuštanje u neku djelatnost ili u izvršenje nekog čina koji bi upućivali na uništenje prava ili sloboda koji su priznati Konvencijom ili na njihovo ograničavanje u mjeri većoj od one koja je njome predviđena.

Predviđeni legitimni ciljevi uključuju vanjsku politiku, interese odbrane i sigurnosti, kao i zaštitu javne sigurnosti, interese monetarne politike, sprečavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala, zaštitu procesa da u donošenju odluke svoje mišljenje, savjete ili preporuke daje javno tijelo, osoba zaposlena u javnom tijelu, ili svaka osoba 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.¹⁷

Pravo na osnivanje i pripadanje političkim partijama može se ograničiti, i to samo zakonom, u slučajevima koji su neophodni u demokratskom društvu, a koji

16 Međutim, u predmetu *Moskovska Scijentološka crkva protiv Rusije*, (*Moskovska Scijentološka crkva i ostali protiv Rusije* (odluka), br. 18147/02, 28. oktobar 2004), Sud je došao do zaključka da pripadnici crkve ne mogu biti oštećeni, tj. žrtve povrede člana 11. Konvencije nastale odbijanjem ruskih vlasti da preregistruju crkvu u skladu s novim zakonodavstvom, jer se ta povreda ticala isključivo prava same crkve.

17 U predmetu *Rekvényi protiv Mađarske* Sud je smatrao da je zabrana pripadnicima policije da budu članovi političkih stranaka predstavljala dopušteno ograničenje njihovog prava na slobodu udruživanja, posebno ako se ima u vidu važnost depolitizacije policije u postkomunističkoj Mađarskoj. Pritom nije smatrao potrebnim da odgovori na pitanje traži li se za dopuštenost ograničenja i nešto više od toga da ono bude zakonito. Naime, prije razmatranja pritužbi pod članom 11. Konvencije Sud je razmotrio i našao da nije povrijeđeno ni pravo na slobodu izražavanja zajamčeno čl. 10. Konvencije jer je ograničenje bilo “nužno u demokratskom društvu”. Kako je, dakle, ograničenje toga prava udovoljavalo tom uslovu, bilo je potpuno jasno da mu je udovoljavalo i ograničenje slobode udruživanja, ako se taj uslov uopšte traži u kontekstu druge rečenice stava 2. člana 11. Konvencije.

su izričito navedeni u međunarodnim dokumentima kao što su: interesi državne bezbjednosti ili javne sigurnosti, sprečavanje nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala, te radi zaštite prava i sloboda drugih. Prihvatajući ova ograničenja kao opravdana u slučaju svih oblika udruživanja s drugima, uključujući političke partije, nužno je imati u vidu posebnu odredbu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prema kojoj njene odredbe o slobodi izražavanja, slobodi mirnog okupljanja, slobodi udruživanja s drugima, te odredbe o uživanju prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom bez diskriminacije po bilo kom osnovu “neće se tumačiti tako da sprečavaju države ugovornice da ograničavaju političku djelatnost stranaca”.

U vezi sa ograničenjima prava na osnivanje i pripadanje političkim partijama treba ukazati i na odredbu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, prema kojoj u njoj taksativno navedena ograničenja “ne sprečavaju da se članovima oružanih snaga policije nametnu zakonita ograničenja vršenja tog prava”. Dakle, postoji mogućnost da se ograniče prava pripadnicima vojske i policije da osnivaju i pripadaju političkim partijama i mimo razloga zbog kojih se to ograničenje može zakonom predvidjeti u slučaju drugih oblika udruživanja. U praksi većeg broja zemalja nije se ostalo u navedenim ograničenjima, nego su ona proširena i na nosioce pravosudnih funkcija, diplomate i neke druge nosioce javnih funkcija.¹⁸

Ponekad Sud donosi opšti zaključak da ograničenje prava na slobodu udruživanja nije bilo opravdano, obično u slučajevima kada su brojni i međusobno isprepleteni razlozi doveli do povrede člana 11. Konvencije. Tada Sud ne navodi izričito kojem od uslova za dopuštenost ograničenja nije bilo udovoljeno.

Sud nerijetko razmatra povrede člana 11. u svjetlu ostalih odredaba Konvencije, posebno zbog toga što se sloboda udruživanja dovodi u vezu s drugim pravima i slobodama koji su garantovani Konvencijom. Sloboda udruživanja najčešće se dovodi u vezu sa slobodom izražavanja (član 10. Konvencije)¹⁹, potom sa slobodom mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (član 9. Konvencije)²⁰, pravom

18 Vidjeti: Miličević, Neđo, *Ljudska prava*, Sarajevo, 2007., str. 142. i 143.

19 Pritom, ukoliko se podnositelj zahtjeva pozvao na oba člana, Sud može razmotriti zahtjev pod članom 10. te će, ako nađe povredu toga člana, zaključiti da predmet ne treba posebno razmatrati pod članom 11. Međutim, Sud također može predmet ispitati samo pod članom 11, te, ako nađe povredu toga člana zaključiti da ispitivanje slučaja pod članom 10. nije potrebno jer je član 11. *lex specialis* u odnosu na član 10. Konvencije. Treća mogućnost je da Sud nađe ili ne nađe povredu jednog člana pa taj zaključak automatski protegne i na drugi.

20 U predmetima *Chassagnou i ostali protiv Francuske* i *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*, Sud je napomenuo da član 11. treba promatrati u svjetlu člana 9. Konvencije, te našao povredu negativnog prava na slobodu udruživanja, između ostalog i zato što su podnositelji bili prisiljeni da se učlane u udruge čije su djelatnosti bile protivne njihovim uvjerenjima. No vrijedi i obrnuto, član 9. katkad treba promatrati u svjetlu člana 11, pogotovo u slučajevima kada se podnositelj zahtjeva žali na upletanje države u unutarnje stvari vjerskih zajednica. U predmetima u kojima se podnositelj zahtjeva poziva na povredu i člana 9. i člana 11. Sud će, ako nađe povredu Konvencije, najčešće zaključiti da je povrijeđen član 9. pa neće ispitivati je li povrijeđen i član 11.

na slobodne izbore (član 3. Protokola 1. uz Konvenciju)²¹, pravom na poštivanje doma (član 8. Konvencije)²², zabranom diskriminacije (član 14. Konvencije i Protokolom 12. Konvencije)²³, pravom na pošteno suđenje (član 6. Konvencije) i pravom na djelotvoran pravni lijek (član 13. Konvencije)²⁴.

Međunarodni dokumenti uglavnom ne normiraju razloge zbog kojih ljudi mogu da se udruže. Jedino Američka konvencija navodi ideološke, religijske, političke, ekonomske, radne, socijalne, kulturne, sportske ili druge svrhe (čl. 16). Države imaju negativnu obavezu da se uzdrže od zabrane ili ometanja osnivanja udruženja, kao i ometanja njegove aktivnosti, a pozitivnu obavezu da obezbijede pravni okvir za osnivanje udruženja i da spriječe svako ometanje usmjereno ka sprječavanju osnivanja ili djelovanja udruženja.

2. Pojam, funkcije, uloga i značaj političkih partija i nevladinih organizacija

“Politička partija (eng. *political party*, franc. *parti politique*, njem. *politische Partei*), glavni kolektivni akter izbora, pravno se definira kao udruženje građana osnovano radi sudjelovanja u procesu oblikovanja političke volje i obavljanja državne vlasti. U politološkom smislu, to je politička i društvena organizacija koja ima brojnije i diferencirane funkcije.”²⁵

Analizom niza politoloških, socioloških i pravnih određenja političkih

21 U praksi Suda on se poima kao *lex specialis* u odnosu na član 11. Konvencije.

22 predmetu *Niemietz protiv Njemačke* (*Niemietz protiv Njemačke*, presuda od 16. decembra 1992, Series A no. 251-B, §§ 29-33), Sud je pojam “doma” protumačio tako da uključuje i poslovni prostor. Kako se taj stav primjenjuje i u slučajevima u kojima podnositelji zahtjeva nisu samo fizičke već i pravne osobe trebalo bi zaključiti da su i prostorije udruženja zaštićene članom 8. Konvencije.

23 Kada se podnositelj, osim povrede prava na slobodu udruživanja, žali i na diskriminaciju u vezi s tom slobodom, Sud će, nakon ispitivanja pritužbe pod članom 11. Konvencije, najčešće zaključiti da nema potrebe da se predmet razmatra i pod članom 14. Pritužbu pod članom 14. će razmotriti samo ako očita nejednakost u postupanju, s obzirom na uživanje prava na slobodno udruživanje, predstavlja bitan aspekt slučaja.

24 Čl. 6. i 13. Konvencije sadrže određena procesna jamstva. Član 6. jamči pravo na pošteno suđenje u sporovima koji se vode radi utvrđivanja prava i obaveza građanske prirode. Ono podrazumijeva pravo da se slučaj ispita pravično, javno i u razumnom roku pred zakonom ustanovljenim, neovisnim i nepristranim sudom. Član 13. jamči pravo na djelotvorno pravno sredstvo pred domaćim tijelima državne vlasti svakome ko smatra da mu je povrijeđeno neko od prava ili sloboda priznatih Konvencijom. Mogućnost primjene člana 6. na domaće postupke koji se tiču prava na slobodu udruživanja vezano je uz dvostruku prirodu toga prava. Sloboda udruživanja je i građansko i političko pravo. Stoga, ako je riječ o sporu o korištenju slobode udruživanja kao političkog prava – npr. u sporovima koji se tiču političkih stranaka – član 6. neće biti primjenjiv. U tom slučaju procesna zaštita prava na slobodno udruživanje bit će osigurana u okviru člana 13. Konvencije. U svim ostalim slučajevima, dakle, kada se radi o sporu čiji je predmet korištenje slobode udruživanja kao građanskog prava – npr. u sporovima koji se odnose na registraciju udruge – član 6. bit će primjenjiv.

25 Kasapović, Mirjana, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 279.

partija može se doći do zaključka o ključnoj ulozi političkih partija u predstavničkoj demokratiji.

Političke partije:“ legitimišu politički poredak na način da sudjeluju na izborima i respektiraju odluku birača, simplificiraju i stratificiraju političke odluke, biraju i kontroliraju članove zakonodavnog tijela, sudjeluju u procesu izgradnje i oblikovanja političke volje građana, kontroliraju i upućuju kritiku načinu na koji se ostvaruje državna vlast, provode socijalnu integraciju i pružaju društvene usluge (npr. edukacija birača), stvaraju (izgrađuju) politiku, politički oblikuju i izražavaju ideologije, štite tzv. kategorijalne interese te sudjeluju u međunarodnim političkim pokretima“.²⁶

Klasičnu formulaciju političkih partija, na koju se nadovezuje većina savremenih autora, dao je Max Weber: “Partijama treba nazivati udruženja zasnovana na (formalno) slobodnom pridobijanju; njihov cilj je da u okviru organizirane grupe svojim rukovodiocima obezbijede moć, a time i svojim aktivnim članovima (idealne i materijalne) izgleda da će postići neke objektivne ciljeve ili steći ličnu korist, ili i jedno i drugo.” Weber smatra da političke partije mogu biti efemernog karaktera ili udruženja organizovana kao trajna. One se mogu javiti u svim vrstama organizovanih grupa, i u vidu organizovanih grupa svih oblika. Mogu se sastojati od karizmatičkih sljedbenika, tradicionalnih sluga, racionalnih (ciljnoracionalnih ili vrijednosnoracionalnih) i ideoloških pristaša. Partije mogu biti orijentisane više prema ličnim interesima ili prema objektivnim ciljevima, usmjerene praktično, posebno službeno ili efektivno, isključivo na sticanje moći za svog vođu i na osiguravanje položaja u upravnom aparatu za vlastite članove (patronažna partija) ili mogu biti u najvećoj mjeri, svjesno, u interesu nekih staleža ili klasa (staleška, odnosno klasna partija), te usmjerene prema konkretnim objektivnim ciljevima ili apstraktnim načelima (ideološka partija).

Prema Weberu, tzv. legalne političke partije, gdje se glasanje odvija unaprijed predviđenim tokom, počivaju na principijelno volonterističkim osnovama zasnovanim na slobodnom pridobijanju, što praktično znači da je organizovano bavljenje politikom uvijek posao politički zainteresovanih, onih koji su ideološki zainteresovani ili orijentisani prema moći kao takvoj. Podjela građana koji imaju pravo glasa na politički aktivne i politički pasivne elemente zasniva se na dobrovoljnosti, ne može se ukloniti nikakvim mjerama, a vodstvo i sljedbenici predstavljaju nužno vitalne elemente svake partije. Pravila borbe u izbornoj bici za osvajanje vlasti mogu se pravno regulisati, ali samu partijsku borbu nije moguće isključiti, a da se pritom ne ukine narodno predstavništvo

26 Suetens, Louis Paul: *Die Institution der politischen Partei in Belgien*, u: Tsatsos, Dimitris Th./Schefold, Dian/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): *Parteienrecht im europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Schriften zum Parteienrecht*, Band 1, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1990, str. 46. prema Omejec, Jasna, “Pravni pojam političke stranke” u *Država i političke stranke*, izabrao i uredio Ivan Prpić, Narodne novine, Hrvatski pravni centar d.d., Zagreb, maj 2004, str. 33.

uopšte.²⁷ Edmund Burke shvata partiju kao “skup ljudi ujedinjenih s ciljem da zajedničkim naporima promovišu nacionalni interes na bazi prostih principa o kojima su postigli saglasnost.” Joseph Schumpeter, suprotno ovoj definiciji, smatra da “politička partija ne može biti određena njenim principima. Partija je grupa čiji članovi su saglasni da djeluju jedinstveno u konkurentskoj borbi za političku vlast.” Sartori ističe tzv. “minimalnu definiciju” političke partije: “Partija je politička grupa identifikovana oficijelnom etiketom koja predstavlja kandidate na izborima i koja je sposobna da preko izbora odredi kandidate za političke funkcije.” Političke partije, prema Michelsu, karakteriše “gvozdeni zakon oligarhije”, odnosno koncentracija ukupnih ovlaštenja političke vlasti u rukama određene grupe pojedinaca na vrhu partije. “Organizacija je”, ističe Michels, “izvor iz kojeg se rađa dominacija izabranih nad biračima, mandatar nad mandatima, delegiranih nad onima koji su ih delegirali. Ko kaže organizacija, kaže ‘oligarhija’.”

Političke partije su organizovane grupe stvorene radi osvajanja ili očuvanja vlasti, u uslovima kompetitivne demokratije i prema kriterijima predstavničke demokratije, čiji članovi nastoje da putem izbora na osnovu predloženog programa dobiju podršku birača i tako stvore što je moguće povoljniju poziciju u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.²⁸

M. Duverger (1959) razlikuje: 1. unutrašnji način nastanka modernih partija (partije nastaju uglavnom unutar parlamenata, poput konzervativnih i liberalnih partija XIX vijeka) i 2. vanjski način nastanka modernih partija (partije nastaju iz društvenih pokreta, sindikata, seljačkih zadruga, vjerskih udruženja, veteranskih organizacija, udruženja slobodnih zidara, diskusijskih društava i sl., dakle, izvan formalnih političkih institucija, poput socijalističkih, seljačkih, demokršćanskih, radikalnih i drugih partija XX vijeka). A. Panebianco (1988) definiše tri obrasca geneze političkih partija: 1. teritorijalna difuzija (lokalne elite stvaraju partijska udruženja koja se potom povezuju u nacionalnu organizaciju) ili penetracija (središnjica podstiče, nadzire ili neposredno razvija periferna, tj. lokalna i posrednička partijska udruženja), 2. samostalni nastanak (neke partije nastaju neovisno o drugim političkim ili društvenim institucijama i organizacijama, te posjeduju unutrašnju legitimnost) ili sponzorisani nastanak (druge partije nastaju pomoću “sponzorskih institucija”, npr. sindikata, izvode legitimnost iz njih i dijele lojalnost svojih članova s njima) i 3. nastanak partija na karizmi njihovih osnivača i vođa.²⁹ Moderne političke partije nastale su i razvile se kao glavna “razlikovna institucija modernoga političkog poretka” u odnosu prema tradicionalnim političkim zajednicama (Huntington, 1996, 89) u “sklopu

27 Vidjeti šire: Weber, Max, *Privreda i društvo*, Beograd, 1976.

28 Vidjeti šire: Sadiković, Ćazim, *Politički sistemi*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2004, str. 6-65.

29 Vidjeti šire o političkim partijama i u: von Beyme, Klaus, *Transformacija političkih stranaka*, prevela Mirjana Kasapović, Zagreb, 2002, Orlović, Slaviša, *Političke partije i moć*, Beograd, 2002.

modernizacijskih procesa u zapadnoeuropskim zemljama, ponajprije u Velikoj Britaniji i Francuskoj, u XVII i XIX st.: industrijalizacije i urbanizacije društva, sekularizacije i demokratizacije politike, centralizacije i profesionalizacije državne uprave itd. Bile su funkcionalni izraz temeljnih strukturnih sukoba u modernim društvima što ih je proizvela industrijska i nacionalna revolucija (teorije rascjepa), oblikujući se istodobno kao ‘agenti sukoba’ i ‘instrumenti integracije’ društva (Lipset/Rokkan, 1967). Politička modernizacija... stvorila je pretpostavke za prerastanje političkih klika, klanova, klubova, frakcija, društava i sl. u političke stranke.³⁰

Nevladine organizacije imaju jači ili slabiji utjecaj i na izgradnju dobre vladavine, koja podrazumijeva participaciju građana u vlasti, postizanje konsenzusa, odgovornost i transparentnost vlasti, njenu efikasnost, nediskriminatorski tretman građana, zaštitu njihovih zagarantovanih prava i sloboda, kao i poštivanje principa vladavine prava.

Postoje razne definicije i nevladinih organizacija.

“U široj je upotrebi *strukturalno-operativna definicija* Salomona i Anheiera, koja identificira nevladinu organizaciju prisutnošću pet bitnih kriterija: *određeni stupanj organiziranosti, privatnost, neprofitna distribucija dobara, samouprava i dobrovoljnost.*”³¹

Kao osnovne funkcije nevladinih organizacija mogu se navesti:³² uslužna funkcija, funkcija monitoringa vlasti, funkcija političke participacije, funkcija korekcije vlasti, medijacijska funkcija, edukacijska funkcija, funkcija razvoja civilne javnosti i socijalizirajuća i zaštitna funkcija.

30 Vidjeti šire: Kasapović, Mirjana, nav. djelo, str. 279. i 280.

31 Salomon, L. M, Anheier, H. K. u *Search of the Nonprofit Sector. The Question of Definitions*, Voluntar, Boston, 1992, str. 125-151. prema: Sejfića, Ismet, *NVO sektor u BIH – Tranzicijski izazovi*, Tuzla, 2009., str. 63.

32 Vidjeti šire: Sejfića, Ismet, nav. djelo, str. 116-264.

Zaključna razmatranja

Pravo na (političko) udruživanje je pravni osnov nastanka i djelovanja političkih partija koje se bore za vlast, a na osnovu ovog prava osnivaju se i djeluju i udruženja građana i asocijacije civilnog društva koje se ne bore za vlast, ali imaju utjecaja na vlast (nevladine organizacije – udruženja građana i fondacije). Pod vladavinom se može podrazumijevati “vršenje ekonomskih, političkih i administrativnih ovlaštenja kako bi se upravljalo državnim poslovima na svim nivoima. Obuhvata mehanizme, procese i institucije putem kojih građani i grupe artikulišu svoje interese, uživaju svoja prava, izvršavaju svoje obaveze i usklađuju svoje različitosti”.³³ Dobra vladavina, koja obuhvata četiri glavne komponente: političku vladavinu, ekonomsku vladavinu, civilnu vladavinu i efikasan pravosudni sistem, oslanja se i koristi (ili barem bi trebalo biti tako) i utjecaj i kapacitete nevladinih organizacija u društvu. Građansko (civilno) društvo, privatni sektor i država moraju, dakle, raditi zajedno kako bi se ubrzao progres i postigao veći društveni razvoj. “Izgradnja političkog sistema zasnovanog na vladavini zakona i zaštiti ljudskih prava zahtijeva uspostavljanje mehanizama participatorne demokratije koji stvaraju uslove za uključivanje građana i organizacija civilnog društva u donošenje odluka, zakona, strategija i javnih politika.”³⁴

33 UNDP, *How to Build Inclusive Policy Process: Institutionalising the dialogue between governmental and non-governmental actors, Practice from CIS Countries*, UNDP Bratislava, August 2002. and non-governmental actors, Practice from CIS countries, Bratislava, August 2002, str. 5.

34 Uloga organizacija civilnog društva u praćenju provedbe *Strategije za reformu sektora pravde u BiH*, Asocijacija za demokratske inicijative Sarajevo, 2010, str. 5.

Literatura:

1. Bakšić-Muftić, Jasna, *Sistem ljudskih prava*, Sarajevo, 2002.
2. Ivan Prpić, izabrao i uredio, *Država i političke stranke*, Zagreb, 2014.
3. Kasapović, Mirjana, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
4. Mataga, Zvonimir, *Pravo na slobodu udruživanja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Strasbourg, oktobar, 2006.
5. Miličević, Neđo, *Ljudska prava*, Sarajevo, 2007.
6. Omejec, Jasna, "Pravni pojam političke stranke" u: *Država i političke stranke*, izabrao i uredio Ivan Prpić, Narodne novine d.d., Hrvatski pravni centar, Zagreb, maj 2004.
7. Sadiković, Ćazim, *Politički sistemi*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2004.
8. Salomon, L. M, Anheier, H. K. u *Search of the Nonprofit Sector. The Question of Definitions*, Voluntas, Boston, 1992.
9. Sejfića, Ismet, *NVO sektor u BiH – Tranzicijski izazovi*, Tuzla, 2009
10. Suetens, Louis Paul: *Die Institution der politischen Partei in Belgien*, u: Tsatsos, Dimitris Th./Schefold, Dian/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): *Parteienrecht im europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Schriften zum Parteienrecht*, Band 1, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1990.
11. Tomuschat, Christian, "Freedom of association", u: Macdonald, R. St. J.; Matscher, F.; Petzold, H. (ur.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht- Boston-London-Nijhoff, 1993.
12. Uloga organizacija civilnog društva u praćenju provedbe *Strategije za reformu sektora pravde u BiH*, Asocijacija za demokratske inicijative Sarajevo, 2010.
13. UNDP, *How to Build Inclusive Policy Process: Institutionalising the dialogue between governmental and non-governmental actors, Practice from CIS Countries*, UNDP Bratislava, August 2002. and non-governmental actors, Practice from CIS countries, Bratislava, August 2002.
14. von Beyme, Klaus, *Transformacija političkih stranaka*, prevela Mirjana Kasapović, Zagreb, 2002, Orlović, Slaviša, *Političke partije i moć*, Beograd, 2002.
15. Weber, Max, *Privreda i društvo*, Beograd, 1976.

1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
2. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
3. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
4. Opšta deklaracija o ljudskim pravima

1. *Case of Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey*, Judgement of 8 December 1999.
2. *Case of Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Judgement of 31 July 2001.
3. *Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Judgement of 30 January 1998.
4. *Gorzelik i ostali protiv Poljske (Gorzelik i ostali protiv Poljske* [Veliko vijeće], br. 44158/98, ECHR 2004-I)
5. *Mc Feelly protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8317/78, Odluka Komisije od 15. maja 1980, Decisions and Reports (DR) 20, str. 44).
6. *Moskovska Scijentološka crkva protiv Rusije, (Moskovska Scijentološka crkva i ostali protiv Rusije* (odluka), br. 18147/02, 28. oktobar 2004),
7. *Niemietz protiv Njemačke (Niemietz protiv Njemačke*, presuda od 16. decembra 1992, Series A no. 251-B, §§ 29-33),
8. *Refah partisi (Stranka blagostanja) protiv Turske (Refah Partisi (Stranka blagostanja) i ostali protiv Turske* [Veliko vijeće], br. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 87, ECHR 2003-II),
9. *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, br. 29221/95 i 29225/95, § 89, ECHR 2001-IX),
10. *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7601/76 i 7806/77, Izvješće Komisije od 14. decembra 1979, Series B, no. 39, str. 36, § 167.

Rebeka Kotlo, Ph.D., Associate Professor

Narrow scientific field Theory of Law and State

Faculty of Law of the University “Džemal Bijedić“ in Mostar

**THE ROLE, IMPORTANCE, INTERNATIONAL LEGAL
FRAMEWORK, STANDARDS AND PRACTICE OF ACTIVITIES
OF POLITICAL PARTIES AND NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS**

The process of transformation and transition to a democratic political system requires the creation and operation of an adequate legal framework, mechanisms for implementation and political institutions that enable the democratization of political life.

The key collective actors of the political system, encompassing the possibilities of public and political action (political parties, non-governmental organizations, interest associations, the media and public opinion), need to be positioned in a positive legal framework, comparing the relevant legal framework with the required international norms and standards and bearing in mind social and political context and possibilities of implementing their activities in practice, in order to perceive the real outreach, as well as the restrictions on the freedom of public and political activity.

The paper emphasizes the theoretical-legal and normative-legal aspects of the analysis of the role, significance, development, international legal framework and practice of the activities of political parties and non-governmental organizations in a democratic state and society, the legal-political system and international and comparative law, in accordance with the norms and standards of international and comparative law.

Keywords: political parties, non-governmental organizations, legal and political system, international and comparative law, legal framework and practice, right to association, right to participate in government and community participation, democratic state and society