

## Zabrana rada i djelovanja političkih stranaka - komparativni prikaz nadležnosti ustavnih sudova zemalja iz okruženja

### Prohibition of Operation and Activities of Political Parties - Comparative Review of the Jurisdiction of Constitutional Courts in the Region

Dr. sc. Amra Jašarbegović

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, docentica  
amra.jasarbegovic@unmo.ba

Dr. sc. Rebeka Kotlo

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, docentica  
rebeka.kotlo@unmo.ba

**Sažetak:** U okvirima savremene ustavno-demokratske države, političke stranke predstavljaju jednu od najvažnijih organizacija modernog političkog djelovanja. Njihova konstitucionalizacija, 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. U ovom radu analizira se mjesto i uloga savremenih ustavnih sudova u kontroli rada i djelovanja političkih stranaka. Analiza prakse pojedinih ustavnih sudova prilikom vršenja ove nadležnosti, prakse Evropskog suda za ljudska prava te stavova Venecijanske komisije izraženih kroz Smjernice o zabrani rada političkih stranaka i drugim mjerama je neophodna ukoliko se želi kritički valorizirati mjesto i uloga savremenih ustavnih sudova u postupku kontrole rada i djelovanja političkih stranaka.

**Ključne riječi:** Političke stranke, ustavni sud, konstitucionalizacija političkih stranaka, uloga ustavnih sudova u kontroli rada i djelovanja političkih stranaka, zabrana rada i djelovanja političkih stranaka

**JEL Classification:** K10, K33, K40

**DOI:**

[dx.doi.org/10.14706/DO15224](https://dx.doi.org/10.14706/DO15224)

**Historija članka:**

Dostavljen: 05.10.2015.

Recenziran: 07.12.2015.

Prihvaćen: 18.12.2015.

**Abstract:** *In the contemporary constitutional and democratic state, political parties represent one of the most important organizations of modern political action. Their constitutionalization, or introducing into the constitution the provisions which govern the principal position of the political parties and which recognize their (democratic) role in the constitutional system, influenced the appearance of different mechanisms of control and prohibition of their operation and activities. This paper analyzes the position and role of contemporary constitutional courts in controlling the operation and activities of political parties. The analysis of the practice of constitutional courts which exercise these powers, as well as of the practice of the European Court of Human Rights and of the opinions of the Venice Commission expressed by “Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures” is essential if we wish to critically evaluate the place and role of modern constitutional courts in the control of operation and activities of political parties.*

**Keywords:** *Political parties, the constitutional court, the constitutionalization of political parties, the role of constitutional courts in controlling the operation and activities of political parties, prohibition of operation and activities of political parties*

**JEL Classification:** *K10, K33, K40*

**DOI:**

*dx.doi.org/10.14706/DO15224*

**Article History:**

*Submitted: 05.10.2015.*

*Reviewed: 07.12.2015.*

*Accepted: 18.12.2015.*

## Pojam i značaj političkih stranaka

Političke stranke imaju nesumnjivo najveći značaj za političko odlučivanje. Osnivaju se radi osvajanja ili očuvanja vlasti, učesća u vlasti, kao posrednici između građanina - birača i predstavničkog tijela, odnosno vlade. Građani se slobodno i dobrovoljno organizuju u političke stranke radi ispoljavanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva, a mogućnost osnivanja i djelovanja političkih stranaka 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 stranačka pripadnost, političke stranke imaju značajnu ulogu i u uživanju prava učesća u vlasti.

„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.“<sup>1</sup>

Analizom niza politoloških, socioloških i pravnih određenja političkih partija može se doći do zaključka o ključnoj ulozi političkih partija u predstavničkoj demokratiji. Političke stranke:

1. legitimiraju politički poredak na način da sudjeluju na izborima i respektiraju odluku birača,
2. simplificiraju i stratificiraju političke odluke,
3. biraju i kontroliraju članove zakonodavnog tijela,
4. sudjeluju u procesu izgradnje i oblikovanja političke volje građana,
5. kontroliraju i upućuju kritiku načinu na koji se ostvaruje državna vlast,
6. provode socijalnu integraciju i pružaju društvene usluge (npr. edukacija birača),
7. stvaraju (izgrađuju) politiku,
8. politički oblikuju i izražavaju ideologije,
9. štite tzv. kategorijalne interese,

---

<sup>1</sup> Kasapović, M., Izborni leksikon, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 279.

## 10. sudjeluju u međunarodnim političkim pokretima.<sup>2</sup>

U savremenoj pravnoj, politološkoj i sociološkoj literaturi postoje brojne definicije političkih stranaka. „Stranke postaju vitalna snaga u novoj eri demokratske politike. Gdje god se stranački život razvije, on okuplja političke osjećaje i aktivnu volju građana.“, uočio je Ostrogorski.

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 organizovane 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 stranke mogu biti efemernog karaktera ili udruženja organizirana kao trajna; one se mogu javiti u svim vrstama organiziranih skupina i u vidu organiziranih skupina svih oblika. Mogu se sastojati od karizmatičkih sljedbenika, tradicionalnih slugu, racionalnih (ciljnoracionalnih ili vrijednosnoracionalnih i ideoloških) pristaša. Partije mogu biti orijentirane 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 stranka) ili mogu biti u najvećoj mjeri, svjesno, u interesu nekih staleža ili klasa (staleška, odnosno klasna stranka), te usmjerene prema konkretnim objektivnim ciljevima ili apstraktnim načelima (ideološka stranka).

Prema Weberu, tzv. legalne političke stranke, gdje se glasanje odvija unaprijed predviđenim tokom, počivaju na principijelno voluntarističkim osnovama zasnovanim na slobodnom pridobijanju, što praktično znači da je organizovano bavljenje politikom uvijek posao politički zainteresovanih, onih koji su ideološki zainteresovani ili orijentirani prema moći kao takvoj. Podjela građana koji imaju pravo glasa na politički aktivne i politički pasivne elemente zasniva se

---

<sup>2</sup> Omejec, J., “Pravni pojam političke stranke” u “Država i političke stranke”, izabrao i uredio Ivan Prpić, Narodne novine, Hrvatski pravni centar d.d., Zagreb, svibanj 2004., str. 33., prema: Suetens, Louis Paul: Die Institution der politischen Partei in Belgien, u: Tsatsos, Dimitris Th./Scheffold, 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.

Zabrana rada i djelovanja političkih stranaka - komparativni prikaz nadležnosti ustavnih sudova zemalja iz okruženja

na dobrovoljnosti, ne može se ukloniti nikakvim mjerama, a vođstvo 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 pri tome ne ukine narodno predstvnništvo uopšte.<sup>3</sup>

Edmund Burke shvata partiju kao „skup ljudi ujedinjenih s ciljem da zajedničkim naporima promoviraju nacionalni interes na bazi prostih principa o kojima su postigli saglasnost.“

Joseph Schumpeter, suprotno voj 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 stranke: „Partija je politička grupa identificirana oficijelnom etiketom koja predstavlja kandidate na izborima i koja je sposobna da preko izbora odredi kandidate za političke funkcije.“

Političke stranke prema Michelsu karakteriše „gvozdeni zakon oligarhije“, odnosno koncentracija ukupnih ovlaštenja političke vlasti u rukama određene skupine pojedinaca na vrhu stranke. „Organizacija je“, ističe Michels, „izvor iz kojeg se rađa dominacija izabranih nad biračima, mandatara nad mandatima, deelgiranih nad onima koji su ih delegirali.“ Ko kaže organizacija, kaže „oligarhija“.

Političke stranke su organizirane skupine 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.<sup>4</sup>

M. Duverger (1959.) razlikuje: 1. unutrašnji način nastanka modernih stranaka (stranke nastaju uglavnom unutar parlamenata, poput konzervativnih i

---

<sup>3</sup> Vidjeti šire: Weber, M., „Privreda i društvo“, Karijatide – filozofska biblioteka, Prosveta, Beograd, 1976.

<sup>4</sup> Vidjeti šire: Sadiković, Ć., Politički sistemi, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2004., str. 61.-65.

liberalnih stranaka XIX vijeka) i 2. vanjski način nastanka modernih stranaka (stranke nastaju iz društvenih pokreta, sindikata, seljačkih zadruga, vjerskih udruženja, veterinarskih organizacija, udruženja slobodnih zidara, diskusijskih društava i sl., dakle, izvan formalnih političkih institucija, poput socijalističkih, seljačkih, demokršćanskih, radikalnih i drugih stranaka XX vijeka). A. Panebianco (1988.) definiše tri obrasca geneze političkih stranaka: 1. teritorijalna difuzija (lokalne elite stvaraju stranačka udruženja koja se potom povezuju u nacionalnu organizaciju) ili penetracija (središnjica podstiče, nadzire ili neposredno razvija periferna, tj. lokalna i posrednička stranačka udruženja), 2. samostalni nastanak (neke stranke nastaju neovisno o drugim političkim ili društvenim institucijama i organizacijama, te posjeduju unutrašnju legitimnost) ili sponzorisani nastanak (druge stranke nastaju pomoću „sponzorskih institucija, npr. sindikata, izvode legitimnost iz njih i dijele lojalnost svojih članova s njima) i 3. nastanak stranaka na karizmi njihovih osnivača i vođa.

Moderne političke stranke nastale su i razvile se kao glavna „razlikovna institucija modernoga političkog poretka“ u odnosu prema tradicionalnim političkim zajednicama (Huntington, 1996, 89) u „sklopu 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.“<sup>5</sup>

Klasifikacija političkih partija vrši se prema različitim kriterijima i prema njima se stranke dijele na više tipova:

1. ideološke porodice stranaka, od kojih je svaka nastala iz ideoloških rascjepa i suprotnosti u određenom historijskom razdoblju: liberalne, konzervativne (nastale iz opozicije građanskom liberalizmu), radničke,

---

<sup>5</sup> Vidjeti šire: Kasapović, M., „Izborni leksikon“, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 279. i 280.

agrarne, regionalne (nastale iz opozicije centralističkim sistemima državne vlasti), kršćanske (nastale iz opozicije laičkoj državi), komunističke, fašističke, desnopopulističke (nastale iz opozicije birokratskom aparatu države blagostanja);

2. najslabija historijska tipologizacija zasnovana na nizu mjerila: zamisli političkog predstavništva, temeljnim ciljevima stranaka, prirodi stranačkih elita i strukturi članstva, načinu izborne borbe, izvorima finansiranja, medijskoj politici itd., i po njoj se stranke dijele na:
  - a) honoracijske stranke (caucus stranke - prema Ostrogorskom, kadrovske stranke - prema Duvergeru, elitne stranke - prema Beymeu, stranke individualne reprezentacije - prema Neumannu, okvirne stranke i dr.),
  - b) masovne stranke (radničke, buržoaske, seljačke - prema Panebiancou, (1988.), masovne stranke „socijalne integracije“ i „totalne integracije“, u ideološko-programskom smislu - prema Neumannu (1956.), klasne i dominacijske masovne stranke, u socijalno-strukturnom smislu – prema Kirchheimeru (1966.), vjerske (denominacijske i fundamentalističke), nacionalističke (pluralističko-nacionalističke i ultranacionalističke) i socijalističke (klasne i lenjinističke) masovne stranke, u pogledu stranačkih programa, ideologije ili sistema vjerovanja, te norme ponašanja, s tim što se denominacijske, pluralističko-nacionalističke i klasne stranke definišu kao tolerantne pluralističke stranke koje prihvataju sva pravila „demokratske igre“ i posve su lojalne demokratskom političkom poretku, a fundamentalističke, ultranacionalističke i lenjinističke stranke predstavljaju prohegemonističke stranke, tj. stranke koje nastoje zauzeti i osigurati hegemonijsku poziciju u političkom sistemu, djelomično poštuju demokratska pravila igre i demokratske institucije, te su stoga polujolajne demokratiji – prema Gunteru i Diamondu (2003.),
  - c) catch-all stranke (narodne stranke, vote-seeking parties – stranke usmjerene prevashodno na osvajanje glasova birača), i
  - d) kartelske stranke (profesionalizirane biračke stranke, postcatchilizam, nestrukturiranije, neorganizirane, necentralizirane i nedefinirane catch-all stranke).

## Određenje političkih stranaka u savremenim ustavima

Dok je prema klasičnoj političkoj teoriji temeljni pojam politike bila pravda, novovjekovna politička misao kao osnovne pojmove politike prepoznaje vlast i moć. Država je politička vlast koja prisilno usmjerava ili uređuje sve društvene djelatnosti i stoga je značaj politike u državi i društvu nesporan. „Politika je prosuđivanje i odlučivanje o tome kako usmjeravati društvene odnose koji su važni za cjelokupnu zajednicu i kako pri tome raspodijeliti društvena dobra i terete, te zbog toga sadrže takve sukobe interesa i složene ciljeve i radnje o kojima ovise opstanak, mir, sigurnost, blagostanje globalnog društva. Kao takva, i sama politika je jedna vrlo konfliktna djelatnost, područje najžešćih društvenih sukoba, budući da se njome odlučuje o odnosima i o raspodjeli u kojima sudjeluju subjekti različitih i suprotnih interesa, tj. subjekti koji se ne slažu kako odnose usmjeravati i kako i dobra i terete raspodijeliti.“<sup>6</sup>

Ključni uticaj na oblikovanje političke volje u demokratskoj državi ima konstitucionalizacija, odnosno ustavnopravni status političkih partija, njihova zakonska ili legalna definicija i postojanje političkog pluralizma kroz garantovanje i zaštitu slobode političkog organizovanja i udruživanja. Stoga, države u procesu tranzicije prema demokratiji moraju posebno pažljivo pravno urediti, afirmirati i ograničiti status, okvir i metode djelovanja političkih stranaka kao odgovornih ključnih aktera formiranja političke volje građana do istinske demokratije, a ne samo do vlasti. Potrebno je, dakle, adekvatnom pravnom regulacijom postići istodobno snažnu afirmaciju političkih stranaka u konstituiranju demokratske države, ali i izbjeći opasnost da političke partije državu prisvoje u partitokracijskom smislu, što je moguće postići (samo)ograničavanjem i sprječavanjem zloupotrebe moći političkih partija putem zakona. «Samo ako se političke stranke pojme kao političke, koje samoograničuju (kroz zakon) svoju moć, tako što priznaju da je ustavna demokratska država neosporan nadstranački autoritet, a ne međustranački posjed<sup>7</sup> - moguće je u nas razviti demokratski

---

<sup>6</sup> Visković, N., Teorija države i prava, Birotehnika CDO Zagreb, 2001., str.23.

<sup>7</sup> Zaslužuje barem da se spomene oprečno mišljenje H. Arendt, koja smatra da je demokratski najprimjerenija ona država koja je posve u rukama stranaka (tj. građana organiziranih u stranke), dakle, ona u kojoj “građani djelujući “dogovorno”, to jest kroz stranačku organizaciju, mogu legalno zadobiti vlast i da se osjete kao  *vlasnici države*, današnje ili sutrašnje. (Arendt, 1998., 262; podcrtao – D.L.). Lalović, D., “Politički pluralizam i ustavni status političkih stranaka”, u “Država i političke stranke”, izabrao i



sustav, čija se bit očituje u odgovornom političkom odlučivanju i maksimiranju političke slobode građana. Smisao ovog plaidoyera za umjereni, funkcionalni politički pluralizam, može se izraziti i kao plaidoyer da se u nas napokon konzistentno profiliraju doista političke stranke, prema u tom smislu regulativno važnom klasičnom određenju političkoga u određenju političke stranke: «politička stranka je ona koja se nadahnjuje nekim političkim načelom i koja slijedi neki politički cilj. Naziva se «političkom» zato što je u harmoniji sa državom, uskladiva s njome, odana općem dobru... Ali stranka je puka frakcija kada se postavlja iznad države, kada interese države podređuje svojim, cjelinu dijelu»<sup>8</sup>

Uporednopravna iskustva ustavnog i/ili zakonskog određenja političkih stranaka evropskih zemalja su različita. Ustavi pojedinih država, poput Austrije, ne sadrže posebne odredbe o političkim strankama, niti o slobodi udruživanja. Ustavi Belgije, Cipra, Danske, Estonije, Finske, Irske, Latvije, Litve, Luksemburga, Mađarske, Makedonije, Malte, Moldavije, Nizozemske, Slovačke, te Instrument Vlade Švedske<sup>9</sup> 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.

„Dok Ustav Italije (1947.) normativno priznaje i afirmira centrifugalni tip političkog pluralizma, francuski Ustav V. republike (1958.) tako normira funkciju političkih stranaka, kako bi se prevladao polarizirani pluralizam Četvrte republike. Talijanski Ustav političke stranke definira kao formacije koje vladaju nad državom (“utvrđuju nacionalnu politiku”), a francuski Ustav reducira funkciju političkih stranaka na izborni proces i normira da one moraju poštovati nacionalni suverenitet, dakle da moraju djelovati (“demokratski”) unutar države,

---

uredio Prpić, I., Narodne novine d.d., Hrvatski pravni centar, Zagreb, svibanj 2004., str 17.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> 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).

kao pomoćni politički akteri demokratskoga političkog procesa<sup>10</sup>. Ustav Italije (1947.) političke stranke definira kao formacije koje vladaju državom. U članu 49. normirano je “Svi građani imaju pravo da se slobodno udružuju u stranke kako bi pridonosili, po demokratskoj metodi, utvrđivanju nacionalne politike”. Time političke stranke nisu određene jednostavno kao ustavna kategorija, nego su definirane kao glavni subjekti formiranja političke volje države. Ustav Italije tako normativno priznaje i afirmira tip političkog pluralizma (koji je u toj zemlji potrajao desetljećima, sve do pada cijeloga stranačkog sistema 1992.), koji državu pretvara u *partitokratijsku državu*, u državu koju su stranke kolonizirale.<sup>11</sup>

„Sve su se ključne odluke donosile izvan ustavnoga institucionalnog okvira, u okviru stranačkih stožera promjenjivih i nestabilnih koalicija na vlasti. Samo su ti stožeri odlučivali o formiranju vlade, i njezinu padu, a također i o nominiranju upravnih dužnosnika ili dužnosnika nacionalnih poduzeća. Umjesto da budu instrument političkog subjektiviranja građana, kao povlašteni akter iskazivanja posebnih interesa i njihova poopćavanja, stranke su postigle dominaciju i nad samim društvom. Kao što je poznato, krah cijeloga partitokratijskog sistema i stare političke klase dogodio se sudskim procesuiranjem kolektivne korupcije nekoliko hiljada političara, poslovnih ljudi i visokih javnih dužnosnika; čak je trećina članova parlamenta bila obuhvaćena tim sudskim postupcima. Stoga je ta velika afera (poznata pod imenom “tangentopoli”) dovela do nužnih ustavnih promjena, usmjerenih na prevladavanje “eksluzivnoga reži ma stranaka”, pri čemu je osobito bitno bilo uspostavljanje novoga izbornog modela (kombiniranoga, ali uz prevlast većinskog načela)<sup>12</sup>.

„Ustav francuske Pete republike (1958.) nastaje kao pokušaj da se ponudi institucionalni okvir, odnosno ustavno normira funkcija političkih stranaka, kako bi se prevladala krhka Četvrta republika, kao trajno stanje nestabilnosti, fragmentacije i polarizacije koje je frapantno nalikovalo talijanskome političkom “režimu stranaka”. Francuski Ustav (u članku 4.) stoga nastoji ustavnopravno i priznati i ograničiti djelovanje stranaka, pa njihovu funkciju usredotočuje na *izborni proces*. Priznanje se očituje iskazom: “Političke

---

<sup>10</sup> Lalović, D., „Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka“ u „Politička misao“, Vol XXXVIII, br. 4, 2001., str. 21.

<sup>11</sup> Lalović, D., navedeni rad, str. 23.

<sup>12</sup> Vidjeti šire: Lalović, D. navedeni rad, str. 23. – 25.

stranke i skupine natječu se u izražavanju glasovanja. Slobodno se obrazuju i djeluju”, a ograničenje u postavci: “Moraju poštovati načela nacionalne suverenosti i demokracije.” (Duverger, 1960.: 158). Prema tome, ustavno se normira da one moraju poštivati *nacionalni suverenitet* i da moraju djelovati (“demokratski”) unutar države, kao pomoćni politički akteri demokratskoga političkog procesa.<sup>4</sup> U punom kontrastu prema talijanskoj ustavnoj normi, prema francuskom Ustavu (članak 20.), Vlada “utvrđuje i vodi politiku Nacije” (Duverger, 1960.: 165).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Tek u petom pokušaju (od 1793. do 1958.) političke su stranke utvrđene kao ustavna kategorija, pri čemu je, kao što je rečeno, izrijekom istaknuto da je stvaranje i djelovanje političkih stranaka slobodno. No, unatoč tome, u političkoj praksi i dalje su postojale i restrikcije ili zabrane “protuustavnog djelovanja”. Premda su u Ustavu Pete republike ta ograničenja posve općenita (načelno poštovanje nacionalnog suvereniteta i demokratskih metoda djelovanja stranaka i udruženja), valja reći da u Francuskoj postoji politička tradicija zabrane stranaka neprijateljskih spram “republikanskoga oblika vladavine” (već od razdoblja Treće republike). Te su se zabrane odnosile na udruženja koja “narušavaju integritet nacionalnog teritorija i republikanski oblik vladavine”, a bile su omogućene zakonom iz 1901., koji je još pooštren 1936. Premda su restrikcije smjerale na sprječavanje djelovanja ekstremno desnih skupina (“monarhističkih nostalgičara”), one su poslužile francuskim vladama za obračunavanje s nepoćudnim političkim udruženjima, skupinama, savezima svih vrsta: ljevičarskim, desničarskim, regionalističkim, nacionalističkim. Nepreciznost takve ustavne formulacije čak je poslužila i kvislinškome vichyjevskom režimu da raspusti brojne političke skupine, u ime zaštite “republikanskog oblika vladavine”. Slabo je poznato, čak i samim Francuzima, da je s takvom praksom nastavljeno i poslije Drugoga svjetskog rata: premda nije točno poznat broj zabranjenih političkih udruženja, u literaturi se drži da nema dvojbe kako je riječ o široko koncipiranoj i vođenoj službenoj politici protiv nekoliko desetaka političkih udruženja. Stoga je doista osebujno, kako ističe francuski komparativist, da su “rijetke zabrane ekstremističkih stranaka u Njemačkoj često imale veći odjek od onih veoma brojnih koje su provodile francuske vlade!” (Mény, 1988.: 84). Sve to bjelodano upozorava na nedovoljno liberalan karakter francuske demokracije, na slaba ustavna jamstva slobode političkog udruživanja i djelovanja. Vidjeti šire: Lalović, D., navedeni rad, str. 25.

U francuskoj političkoj kulturi, sve do druge polovice XIX stoljeća, i sam termin stranka ili političko udruživanje ima negativnu konotaciju. Upravo je spektakularan doseg ustavnih promjena koje je uvela Peta republika, jer se pokazalo da se institucionalnim promjenama može bitno izmijeniti tip političkog pluralizma. To se ponajbolje očituje u promjeni funkcije dotadašnjih protusistemskih stranaka i pokreta: postupnoj marginalizaciji KPF-a i, što je odlučujuće, pretvaranju golizma u sistemsku stranku, stranku koja dominira političkim sistemom. Uspješno je ustanovljen nov stranački sistem umjerenijega pluralizma, s prevladavajućom centripetalnom dinamikom, te je omogućeno formiranje jasnih parlamentarnih većina i efikasne i jake izvršne vlasti.<sup>14</sup>

U Bosni i Hercegovini, pravo na (političko) udruživanje, te slobodno izražavanje političke volje građana putem izbora, osnivanje i djelovanje političkih stranaka, formulisanje političkih programa, pristupanje političkim strankama i izborne procedure i kampanje, regulisani su Ustavom Bosne i Hercegovine<sup>15</sup>, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine<sup>16</sup>, Ustavom Republike Srpske<sup>17</sup>, Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine<sup>18</sup>, zakonima o političkim organizacijama<sup>19</sup>, Izbornim zakonom BiH<sup>20</sup> i drugim zakonima i podzakonskim aktima, kao i međunarodnim dokumentima prihvaćenim u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine relevantnim za političko organizovanje i djelovanje, osnivanje i rad političkih partija, posebno: Općom deklaracijom o ljudskim pravima<sup>21</sup>, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>22</sup> i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima<sup>23</sup>.

---

<sup>14</sup> Lalović, D., navedeni rad, str. 27.

<sup>15</sup> Član II/3.i Ustava BiH

<sup>16</sup> Član II/2. Ustava FBiH

<sup>17</sup> Član 30 Ustava RS

<sup>18</sup> Član 13. i 14. Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

<sup>19</sup> Zakon o političkim organizacijama Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SR BiH br. 27/91 – preuzet u FBiH, Zakon o političkim organizacijama Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 12/02, 19/07 i 2/08, Zakon o političkim organizacijama Republike Srpske, Službeni glasnik RS br.15/96 i 17/02

<sup>20</sup> Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05,11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08), 32/10, 18/13 i 7/14

<sup>21</sup> Član 20

<sup>22</sup> Član 11

<sup>23</sup> Član 22

Ustav BiH garantuje „slobodne izbore“<sup>24</sup>, ne sadrži odredbe koje regulišu pravo političkih partija, ali, kako je već navedeno, garantuje ustavnu slobodu udruživanja, koja, između ostalog, štiti osnivanje i djelovanje političkih partija. Zakon o političkim organizacijama<sup>25</sup>, usvojen 1991. godine, dakle prije nego što je Ustav BiH stupio na snagu, „nastavio je da se primjenjuje u BiH i nakon stupanja na snagu Ustava BiH u onoj mjeri u kojoj nije suprotan Ustavu i primjenjivao se sve dok nadležni organi vlasti nisu donijeli drugi zakon koji reguliše tu materiju (klauzula o kontinuitetu pravnih propisa: član 2. Aneksa II na Ustav BiH). PS BiH nije nikada donijela novi zakon koji reguliše tu materiju na državnom nivou. Takođe, FBiH je nastavila da primjenjuje citirani zakon. U međuvremenu, slične zakone donijeli su RS<sup>26</sup> i BD<sup>27</sup>. Iz ovog, ali i iz etablirane prakse može se zaključiti da su osnivanje i registracija rada političkih organizacija pitanje koje entiteti regulišu i provode. S obzorim na to da su sva tri zakona slična, obradice samo prvobitni zakon o političkim organizacijama iz 1991. godine, a ukazaćemo na bitne razlike u odnosu na druge zakone, ako one postoje“<sup>28</sup>.

## Organi i mehanizmi za zabranu rada političkih stranaka

Ustavni sudovi, kao zasebni državni organi, osnivaju se prevashodno radi normativne kontrole pravnih akata. Normativna kontrola prava, tradicionalno imenovana kao kontrola ustavnosti zakona, je opredjeljujuća nadležnost ovih organa, nadležnost bez koje ustavnog suda nema. Od uvođenja prvog ustavnog suda u Austriji daleke 1920. godine, nadležnosti ovog organa stalno se šire. Savremeni ustavni sudovi, ne vrše samo kontrolu ustavnosti, već rješavaju i brojne druge sporove kao što su sporovi o sukobu nadležnosti, izborni sporovi, sude najvišim državnim funkcionerima, štite ustavom zagarantovana prava i slobode. Jedna od nadležnosti koja se u uporednim ustavnim sistemima dodjeljuje ovih organima je i odlučivanje o zabrani rada političkih stranaka, a negdje i drugih udruženja građana. Ova nadležnost ustavnih sudova nekada se samo izuzetno dodjeljivala ustavnom sudu. Danas na početku 21. vijeka situacija je suprotna.

---

<sup>24</sup> Član I/2.

<sup>25</sup> Službeni list SR BiH br 27/91

<sup>26</sup> Zakon o političkim organizacijama („Sl. gl. RS br. 15/96 i 17/02)

<sup>27</sup> Zakon o političkim organizacijama („Sl. gl. DB“ br. 12/02 i 2/08)

<sup>28</sup> Ademović, N., Marko, J., Marković, G., Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012., str.146.

Sve veći broj država se opredjeljuje za uvođenje ove nadležnosti.<sup>29</sup> Ova nadležnost usko je vezana sa činjenicom da se Evropa danas, u 21.stoljeću, suočava sa postojanjem brojnim političkih stranaka i udruženja koja svojim djelovanjem ugrožavaju ustavni poredak, ljudska prava i slobode, zastupajući i šireći rasnu, nacionalnu ili vjersku netrepeljivost i mržnju. U takvim situacijama demokratska društva su obavezna da obezbijede mehanizme kojima će se spriječiti zlobotrebna slobode udruživanja, posebno ako njeno ostvarivanje prerasta u politički ekstremizam. U pojedinim ustavnim sistemima o zabrani političkih stranaka odlučuju sudovi opće nadležnosti, a negdje je to nadležnost ustavnih sudova. Na prvi pogled pitanje zabrane djelovanja političkih stranaka ne bi trebalo da predstavlja težak i složen zadatak za ustavne sudove, tim prije što su praksom Evropskog suda za ljudska prava te smjernicama Venecijanske komisije uspostavljeni određeni standardi u ovoj oblasti. Međutim, dosadašnja praksa je pokazala da se ustavni sudovi koji imaju ovu nadležnost, nalaze pred složenim zadatkom ocjene djelovanja političkih stranaka i udruženja koja sa sobom u svakom konkretnom slučaju nose opasnost od neprimjerenog ograničavanja političkih prava kao što su sloboda misli, sloboda govora i sloboda udruživanja.

### **Zabrana rada političkih stranaka kao nadležnost ustavnog suda**

Kontrola ustavnosti djelovanja političkih stranaka dugo vremena se smatrala izuzetnom nadležnošću ustavnih sudova. Bilo je malo ustava koji su uopće određivali položaj i ulogu političkih stranaka, a kamoli institut zabrane ovih organizacija. Prvi put ova nadležnost je uspostavljena Osnovnim zakonom SR Njemačke.<sup>30</sup> 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 partija,<sup>31</sup> odnosno njihovo

---

<sup>29</sup> Ovu nadležnost ustavnog suda predviđaju ustavi Njemačke, Portugala, Turske, Slovačke, Češke, Bjelorusije, Srbije, Hrvatske, Slovenije, Crne Gore, Albanije.

<sup>30</sup> Stav 2 i 3. Člana 21. Osnovnoga zakona Savezne Republike Njemačke – Grundgesetz für die Republik Deutschland von 23 Mai 1949, dostupno na <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> pristupljeno 18.5.2015.

<sup>31</sup> 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.

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 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.<sup>32</sup> Pitanje zabrane političkih stranaka od strane ustavnih sudova aktualizirano je ne samo donošenjem odluke Ustavnog suda Turske u predmetu AKP,<sup>33</sup> i zahtjevima Ustavnom sudu Njemačke za ponovno oživljavanje starog zahtjeva za zabranu NDP, već i odlukama Ustavnog suda Srbije koji ima izuzetno široku nadležnost u pogledu zabrane političkih stranaka i udruženja građana.

U ustavnopravnoj teoriji postoje različita shvatanja o ovoj nadležnosti ustavnih sudova. Po jednom shvatanju, ovu nadležnost treba dodijeliti ustavnim sudovima, a ne političkim organima. Ovakvo shvatanje je u skladu sa Smjernicama o zabrani i raspuštanju političkih stranaka i analognim mjerama, koje je usvojila Venecijanska komisija 1999. godine, u kojem je između ostalog predviđeno da o „zabranu ili raspuštanju političke stranke treba da odluči ustavni sud ili drugo odgovarajuće sudsko tijelo u postupku u kojem su garantovani zakonito otvoreno i pravično suđenje“.<sup>34</sup> Također, u prilog ovom shvatanju navodi se i činjenica da bi odlučivanje o ovom pitanju od strane drugim organa, prvenstveno političkih, u značajnoj mjeri odlučivanje o ovim pitanjima stavilo u službu dnevne politike, te dovelo u pitanje samo načelo podjele vlasti.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup>Ustavni sud Turske je od svoje uspostave 1961. godine pa do danas zabranio rad čak 25 političkih partija.

<sup>33</sup> Odluka Ustavnog suda Turske od 30. Jula 2008. godine dostupna je u skraćenoj verziji na <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?1=content&clang=en&id=137> pristupljeno 14.6.2015.

<sup>34</sup>European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on Prohibition and Disolution of Political Parties and Analogous measures, adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session ( Venice, 10-11 December, 1999).

<sup>35</sup>U Ukrajini je 1991. godine parlament donio odluku o zabrani rada Komunističke partije, koja je kasnije odlukom Ustavnog suda ukinuta uz obrazloženje da bi donošenje te odluke bilo u suprotnosti sa načelom podjele vlasti . Vidjeti šire: Trochev, A., Ukraine

S druge strane, postoje i shvatanja da ustavni sudovi ne bi trebali preuzimati na sebe ovu nadležnost. Zagovornici ovog drugog shvatanja slažu se da je u slučajevima suočavanja sa radikalnim i ekstremističkim, anti -demokratskim strankama čija je aktivnost usmjerena na urušavanje ustavnog poretka i osnovnih demokratskih vrijednosti, nužno zaštititi demokratiju od nje same, bez obzira što su sloboda udruživanja, sloboda okupljanja i sloboda izražavanja aksiomi konstitucionalne demokratije. Međutim, smatraju da ovu funkciju trebaju vršiti redovni sudovi,<sup>36</sup> a ne ustavni sud koji dodjelom ove nadležnosti izlazi iz klasične normativne sfere svog djelovanja i prelazi na teren koji mu nije toliko blizak i koji zahtjeva provođenje sudskog postupka, koji ima elemente sukoba dvije suprotstavljene strane, političke stranke i drugih, te zahtjeva provođenje dokaznog postupka koji prethodi donošenju odluke.<sup>37</sup> Opravdano postavljaju pitanje koliko su ustavni sudovi realno osposobljeni i kadrovski i operativno da rješe jedan takav postupak.

Također, ovakvi sporovi sa sobom nose opasnost pretjerane politizacije koju ni ustavni sud ne može izbjeći, jer zabrana rada jedne političke organizacije nije samo pravno već i političko pitanje.

Moderni ustavotvorci smatraju da ovu nadležnost treba dodijeliti ustavnim sudovima. U prilog tome govori i činjenica da se ova nadležnost ustavnog suda uglavnom javlja u novijim ustavima koji se donose na koncu 20 stoljeća,<sup>38</sup> posebno u državama u kojima je došlo do prelaska iz jednopartijskog sistema u partijski pluralizam. Utisak je da je to posljedica određenih rezervi koje su u tim državama postojale u pogledu formiranja i djelovanja novih političkih

---

Constitutional Court invalidates ban on Communist Party, I CON, Jul 2003., str. 534 - 540.

<sup>36</sup> Kao primjer nadležnosti redovnih sudova u odlučivanju o zabrani rada političkih stranaka možemo navesti primjer Španije čiji Ustav predviđa da zabrana političke stranke mora da se desi u okviru redovnog sudstva. Vidjeti šire: Montero, C. C., „O uređenju političkih stranaka u Španiji“ u „Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava“, Zbornik radova, Beograd, 2013., str. 58.

<sup>37</sup> Petrov, V., „Zabrana političkih stranaka i udruženja“ u „Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava“, Zbornik radova, Beograd, 2013., str. 211.

<sup>38</sup> Tako je ova nadležnost ustavnih sudova normirana u većini ustava država nastalih na području bivše Jugoslavije, te državama tzv. bivšeg istočnog bloka Rumunija, Slovačka, Albanija, Poljska. Izuzetak su naravno SR Njemačka i Turska koja je uvela ovu nadležnost 1961. godine.



stranaka koje bi svojim djelovanjem mogle narušavati osnovne demokratske vrijednosti društva.

Postoji još jedna bitna stvar vezano za ovu nadležnost ustavnih sudova. 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.<sup>39</sup> U Njemačkoj, kao i u drugim evropskim državama, zabrana rada udruženja spada u nadležnost redovnih sudova.<sup>40</sup> 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,<sup>41</sup> odnosno političkih stranaka i nevladinih organizacija u Crnoj Gori.<sup>42</sup> Ovako široko određena nadležnost ustavnih sudova Srbije i Crne Gore je prilično neuobičajeno rješenje, koje u uporednom pravu, gotovo da nigdje ne postoji. Ovakav maksimalistički pristup koji posebno dolazi do izražaja kod nadležnosti Ustavnog suda Srbije, kritikovan je kako od samih sudija,<sup>43</sup> tako i od strane teoretičara koji smatraju da bi ovako široko određenu nadležnost trebalo svesti na razumnu

---

<sup>39</sup> Član 9. stav 2. Osnovnog zakona Njemačke

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Član 167. stav 3. i član 44. stav 3. Ustava Srbije, („Sl.glasnik RS“, broj 98/06.)

<sup>42</sup> Član 149. tačka 6. Ustava Crne Gore. („Sl.list Crne Gore“, broj 1/2007.)

<sup>43</sup> 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.

mjeru, po uzoru na već spomenuta rješenja u Njemačkoj.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> Upravo navedeni argumenti govore u prilog rješenjima u drugim zemljama gdje odlučivanje o zabrani udruženja (pogotovo nepolitičkih) spada u nadležnost sudova opće nadležnosti.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, kao i entitetski ustavni sudovi, za razliku od ustavnih sudova zemalja u okruženju ne poznaju ovu nadležnost.<sup>46</sup> Ustavnom sudu BiH kao i Ustavnom sudu FBiH nije čak ni dodjeljena kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata političkih stranaka. Tu nadležnost poznaje samo Ustavni sud Republike Srpske koji ima ovlaštenje da odlučuje o saglasnosti programa, statuta i drugih opštih akata političkih organizacija sa Ustavom i zakonom.<sup>47</sup> Odlučivanje o zabrani rada i djelovanja političkih stranaka, u skladu sa postojećim zakonskim okvirom je u nadležnosti redovnih sudova.<sup>48</sup>

### ***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 i u dijelu ustava u kome je izvršena konstitucionalizacija političkih stranaka, te zakonima. Veoma bitno pitanje kod utvrđivanje ove nadležnosti ustavnog suda je i utvrđivanje razloga za zabranu političkih stranaka. Država koja je dugo vremena bila uporedno-pravni uzor za

---

<sup>44</sup> Petrov, V., „Novi ustavni sud Srbije (2006-2012) – reforma ustavnog sudstva na stranputici“ u „Sveske za javno pravo“, Sarajevo, broj 9/12, str. 24.

<sup>45</sup> Petrov, V., „Zabrana političkih stranaka i udruženja“ u „Uloga ustavnih sudova u očuvanju vladavine prava“, zbornik radova, Beograd, 2013., str. 212-213.

<sup>46</sup> Nadležnosti Ustavnog suda BiH određene članom 6. i članom 4. Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>47</sup> Član 115, stav 5. Ustava Republike Srpske

<sup>48</sup> Vidjeti član 26. Zakon o političkim organizacijama Socijalističke Republike BiH, („Službeni list SRBIH“ broj 27/91), član 26. Zakona o političkim organizacijama Republike Srpske („Sl. glasnik RS“, broj 15/96 i 17/02) te član 25. Zakona o političkim organizacijama („Sl. gl. DB“ br. 12/02 i 2/08)

ovu nadležnost ustavnih sudova SR Njemačka, razloge za zabranu političkih stranaka normira članom 21 Osnovnog zakona SR Njemačke, koji u stavu 1. utvrđuje ulogu političke stranke u njemačkom demokratskom sistemu, a zatim u stavu 2. i 3. člana 21. navodi razloge za njihovu zabranu 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“ Jedan takav savezni zakon je zakon o Saveznom ustavnom sudu koji detaljno reguliše postupak pred ustavnim sudom u pogledu ove nadležnosti ustavnog suda.

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.<sup>49</sup> 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 propisano 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. Zabranu 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 finansijsku pomoć od stranih država, međunarodnih organizacija te inozemnih fizičkih i pravnih osoba (čl. 69. st. 11.). Dodatni razlozi propisani su odredbama Zakona o političkim strankama koji propisuje da stranka u svom imenu ne smije sadržavati riječi „komunistička“, „anarhistička“, „fašistička“, „teokratska“, „nacionalsocijalistička“ kao i nazive religija, jezika, rasa, vjerskih sekta, niti riječi koje ih sadržavaju ili su slične tim riječima.

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

---

<sup>49</sup> Engleski prijevod pročišćenog ustavnog teksta, koji uključuje i izmjene iz 2010. godine, dostupan je na <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2435/Constitution%20of%20Turkey>, pristupljeno 15. 2. 2015.

formulaciju u pogledu razloga za zabranu političkih stranaka kao i Ustav SR Njemačke. "Unutrašnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti u skladu sa osnovnim demokratskim načelima."<sup>50</sup> Protuustavne su političke stranke koje svojim programom ili nasilnim djelovanjem smjeraju podriivanju slobodnog demokratskog poretka ili ugrožavanja postojanja Republike Hrvatske. O protuustavnosti odlučuje Ustavni sud.<sup>51</sup> 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,<sup>52</sup> ali i o zabrani vjerske zajednice.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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 netrepeljivosti“.<sup>55</sup>

Dakle, 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

---

<sup>50</sup> Član 6. stav 2. Ustava Republike Hrvatske, prečišćeni tekst (Narodne novine Republike Hrvatske, broj 85/10.)

<sup>51</sup> Član 6. stav 4. Ustava Republike Hrvatske

<sup>52</sup> Član 167. stav 2. Ustava Republike Srbije

<sup>53</sup> Član 44. stav 3. Ustava.

<sup>54</sup> Član 5. stav 1-4 Ustava Republike Srbije

<sup>55</sup> Član 55. stav 1. Ustava Crne Gore.

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.<sup>56</sup> 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 ograničio slobodu stranačkog života, svojstvenu savremenim demokratijama, te je veoma često dolazio u kontradikciju sa presudama

---

<sup>56</sup> Vidjeti šire: Čaić, B., Turski ustavnosudski conundrum i zabrana političkih stranaka: dileme ustavne reforme 2010. godine, *Pravnik*, Vol 46. No.92, Zagreb, 2012., str. 38.

Evropskog suda za ljudska prava i prijedlozima Venecijanske komisije.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>, a kasnije 2008. godine i Kodeks najbolje prakse u oblasti političkih stranaka.<sup>59</sup>

Navedene razloge, odnosno samo djelovanje ustavnih sudova koji na osnovu tih razloga i odlučuju o zabrani političkih stranaka, detaljnije regulišu zakoni o ustavnim sudovima koji regulišu i sam postupak zabrane.

U Bosni i Hercegovini, prema odredbama Zakona o političkim organizacijama<sup>60</sup>, prestanak rada političke partije može uslijediti zbog odluke same partije o prestanku rada, nedostatka minimalno 50 članova političke partije, neobavljanja statutarnih aktivnosti političke partije u periodu dužem od jedne godine, zabrane rada prema članu 26. Zakona, a zabrana rada političke partije, odnosno njenog unutrašnjeg organizacionog oblika (član 26. Zakona), može uslijediti ukoliko se politička partija bavi aktivnostima koje su usmjerene na nasilno mijenjanje ustavnopravnog uređenja BiH, ugrožavanje državnog suvereniteta, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta, kršenja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, raspirivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivosti (član 4. Zakona), politička partija bavi aktivnostima koje su suprotne Zakonu, njenom statutu ili programu.

---

<sup>57</sup> 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 12.2.2015.

<sup>58</sup> 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 13.2.2015.

<sup>59</sup> 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).

<sup>60</sup> Zakon o političkim organizacijama Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SR BiH br. 27/91 – preuzet u FBiH

### ***Postupak zabrane političkih stranaka od strane ustavnih sudova***

Zabranu rada političkih stranaka, kao osobenu nadležnost ustavnih sudova prati i osobeni postupak, koji se također reguliše ustavnim normama te normama zakona o ustavnom sudu.

Osobenost ovog postupka ogleda se u subjektima koji mogu pokrenuti postupak i samom načinu pokretanja, obaveznosti održavanja javne rasprave te dejstvu odluka o zabrani rada političkih stranaka

### ***Subjekti ovlašteni za pokretanje postupka zabrane***

Postupak za zabranu političkih stranaka ne može pokrenuti svako. To mogu biti samo ovlašteni predlagači. Kako u pogledu razloga tako i u pogledu ovog pitanja postoje različita rješenja u uporednom pravu. U SR Njemačkoj status ovlaštenog predlagača u skladu sa odredbama Zakona o Saveznom ustavnom sudu<sup>61</sup> imaju oba doma Saveznog parlamenta, Bundestag i Bundesrat, kao i savezna vlada. Ukoliko je stranka organizovana samo u jednoj pokrajini, zahtjev može da podnese i vlada te pokrajine. U Hrvatskoj, koja je kao što smo već istakli preuzela njemačku regulativu, krug ovlaštenih predlagača je nešto širi. Pored parlamenta i vlade, zahtjev, odnosno prijedlog mogu uputiti i predsjednik Republike, Vrhovni sud, državni tužilac te tijelo koje obavlja registraciju stranke.<sup>62</sup> U Srbiji, to su Vlada Republički javni tužilac ili organ nadležan za upis političkih stranaka,<sup>63</sup> a u Crnoj Gori Vlada, Savjet za odbranu i bezbjednost te organ nadležan za upis u registar političke partije. U državi sa najbogatijom praksom u ovoj oblasti, Turskoj, podnošenje zahtjeva ustavnom sudu također predstavlja osnovnu proceduralnu pretpostavku za zabranu političkih stranaka. Taj zahtjev može podnijeti glavni državni tužilac pri Visokom žalbenom sudu, po službenoj dužnosti, na poticaj ministarstva pravde ako vlada tako odluči ili na zahtjev političke stranke koja ima barem dvadeset zastupnika u parlamentu.<sup>64</sup> Najšire određen krug predlagača imamo u Sloveniji. Po Zakonu o Ustavom sudu

---

<sup>61</sup> Član 43. Zakona o Saveznom ustavom sudu. dostupno na <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfegg/BJNR002430951.html> pristupljeno 15.4.2015.

<sup>62</sup> Članak 86. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine RH“, broj 49 od 3.maja 2002.)

<sup>63</sup> Član 80. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srbije („Sl.glasnik RS“, broj 109/2007, 99/2011, 18/2013.-odluka US i 40/2015))

<sup>64</sup>Vidjeti šire: Čaić, B., navedeni rad, str, 40.

Slovenije, svako ko ima pravo inicijative ili je ovlašten predlagatelj za pokretanje normativne kontrole, može pokrenuti postupak za kontrolu ustavnosti akata i aktivnosti političkih stranaka. Ovako široko određenje ovlaštenih predlagača je posljedica nepravilna distinkcije između dvije jasno određene nadležnosti ustavnog suda, normativne kontrole pravnih akata i zabrane aktivnosti političkih stranaka.<sup>65</sup>

Pregled rješenja iz uporednog prava ukazuje na dva moguća rješenja, jedno po kome ovlašten predlagači mogu biti samo politički organi – primjer SR Njemačke, i drugo rješenje gdje pored njih to pravo imaju i nadležni tužilac te organi nadležni za upis stranaka u registar, samostalno ili na poticaj određenih subjekata. Prvo rješenje koje status ovlaštenog predlagača rezerviše za političke organe - parlament i vladu temelji se na shvatanju da ovaj osobeni politički spor treba da pokreću samo politički organi. Argument koji govori u prilog ovom rješenju je i činjenica da prilikom eventualnog pokretanja postupka zabrane određene političke partije, politički organi odnosno vladajuće partije neće olako posezati za ovim instrumentom vodeći računa o tome da će i one jednom biti u manjini, te eventualno kao politički neistomišljenici biti izloženi zabrani. Upravo iz tog razloga, politički organi se neće nepotrebno pokretati postupak zabrane, već samo u slučajevima kada je to zaista neophodno.<sup>66</sup> Drugo rješenje po kojem status ovlaštenog predlagača imaju i drugi subjekti, prvenstveno državni tužilac te organ zadužen za registraciju stranaka, pravda se upravo potrebom da o pokretanju postupka zabrane odlučuje samostalan državni organ koji se nalazi izvan političke borbe, pa je shodno tome manje izložen političkom utjecaju i objektivniji, te postupak pokreće na osnovu sopstvene procjene stepena ugroženosti demokratskog poretka. Nesporno je da je u državama sa dugom tradicijom vladavine prava, državno tužilaštvo samostalan organ nepodložan utjecajima vladajućih struktura. Međutim, u većini država u tranziciji, utjecaj vlade na rad tužilaštva, u većoj ili manjoj mjeri je prisutan, tako da se i u tom slučaju može sumnjati da tužilaštvo djeluje pod utjecajem vlade odnosno vladajuće partije i njenog razumijevanja ustava i demokratije, a ne samostalno. Stoga bi bilo dobro ovlaštenja državnog tužioca svesti na razumnu mjeru, na način da postupak mogu pokrenuti tek po inicijativi koja bi eventualno mogla

---

<sup>65</sup> Član 68. Zakona o Ustavnom sudu Slovenije ("Uradni list RS", st. 64/04 –uradno prečišćeno besedilo in 109/12.)

<sup>66</sup> Vidjeti više D. Stojanović, Ustavno-sudska zabrana političkih partija, Pravni život, br. 12/1996, str. 315-316.



doći od strane parlamenta i to od strane posebnog parlamentarnog odbora koji bi u tu svrhu bio osnovan i u čijem sastavu bi participirale sve političke stranke srazmjerno broju predstavničkih mjesta. Time bi se s jedne strane mogla spriječiti samovolja državnog tužioca, ili prevelik utjecaj vladajuće partije na njega.

U Bosni i Hercegovini, prema Zakonu o političkim organizacijama<sup>67</sup> (ali i drugim zakonima o političkim organizacijama važećim u Bosni i Hercegovini), postupak zabrane rada političke partije pokreće tužilac ili nadležni sud po službenoj dužnosti.

### *Postupak zabrane političkih stranaka*

Ustavni sudovi sami ne mogu pokrenuti postupak za zabranu rada političkih stranaka svojom odlukom. On je vezan prijedlogom ovlaštenog predlagača i taj postupak ne može nastaviti ako ovlašten predlagač odustane i povuče prijedlog. Tek na osnovu prijedloga ovlaštenog predlagača pokreće se postupak pred sudom. Sam tok postupka u državama koje poznaju ovu nadležnost reguliše se zakonima o ustavnom sudu, koji postupak zabrane rada političkih stranaka regulišu u najvećoj mjeri zajedničkim odredbama o postupku pred ustavnim sudom, a u nešto manjoj mjeri odredbama koje govore o samom postupku zabrane političkih stranaka. Podnosilac prijedloga dužan je da u svom zahtjevu navede razloge i dokaze zbog kojih smatra da treba zabraniti rada političkoj stranci ili udruženju građana.<sup>68</sup> Uvid u rješenja u uporednom pravu pokazuje da u postupku zabrane rada političkih partija nemamo prethodni postupak u strogom smislu riječi (izuzev SR Njemačke gdje imamo tzv. prethodno ispitivanje). Naravno kao i u drugim postupcima razmatra se postojanje procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje, te shodno tome prijedlog može biti odbačen, ukoliko iste nisu ispunjene.<sup>69</sup> Ukoliko su ispunjene procesne pretpostavke slijedi utvrđivanje činjenica i okolnosti relevantnih za odlučivanje. Gotovo cjelokupan dokazni postupak sprovodi na

---

<sup>67</sup> Zakon o političkim organizacijama Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SR BiH br. 27/91 – preuzet u FBiH

<sup>68</sup> Član 80. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srbije

<sup>69</sup> Ako prijedlog nije podnio ovlašten predlagač, ako se uopće ne radi o registrovanoj političkoj stranci i sl. Tako npr. Ustavni sud Srbije je donio zaključak kojim se odbacuje zahtjev za zabranu rada Liberalno demokratske partije, broj VIIY-1277/2010. od 4. oktobra 2010. zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za vođenje postupka. Vidjeti Bilten Ustavnog suda Srbije 2/2010., str 363-364.

javnoj raspravi na kojoj učestvuju ovlašteni podnosilac prijedloga i zastupnik političke stranke čija se zabrana traži. Ustavni sud može, ako ocijeni potrebnim pozvati i druge osobe koje imaju saznanja relevantna za predmet koji razmatra da daju iskaz. Javna rasprava je obavezna faza u postupku zabrane političkih stranaka u Crnoj Gori i Srbiji<sup>70</sup>, dok je u nekim državama kao npr. Hrvatskoj i Slovenije fakultativna, odnosno ustavni sudovi u postupku zabrane rada političkih stranaka mogu odlučiti da se održi javna rasprava koja nije obavezna faza postupka.<sup>71</sup> S obzirom da se radi o specifičnom dvostranačkom postupku u kojem se odlučuje o ograničenju slobode udruživanja postupak mora da pruži garancije pravičnog suđenja- javnost, kontradiktornost i „jednakost oružja“. Dakle javna rasprava bi trebala biti obavezna faza postupka, nužna za realizacija već navedenih načela. Nakon rasprave donosi se odluka kojom se okončava postupak pred ustavnim sudom.

U Bosni i Hercegovini, prema Zakonu o političkim organizacijama<sup>72</sup> (kao i drugim zakonima o političkim organizacijama važećim u Bosni i Hercegovini), kako je već navedeno, postupak zabrane rada političke partije (odnosno njenog unutrašnjeg organizacionog oblika) pokreće tužilac ili nadležni sud (registarski sud) po službenoj dužnosti, postupak se vodi prema relevantnim odredbama zakona o krivičnom postupku (čl. 27. i dalje Zakona), rješenje o prestanku rada političke partije donosi nadležni sud i rješenje o prestanku rada političke partije objavljuje se u službenom glasniku (član 31. Zakona).

U skladu sa odredbama Zakona o političkim organizacijama<sup>73</sup> (iz 1991. godine), ako je pokrenut postupak za zabranu rada političke organizacije, sud će u roku od tri dana održati pretres na koji će pozvati višeg javnog tužioca i predstavnika političke organizacije. Pretres se može održati i ako uredno pozvane stranke ne dođu, a na to su izričito upozorene. Protiv prvostepenog rješenja stranke mogu izjaviti žalbu u roku od osam dana od dana prijema rješenja. Žalba se ne dostavlja na odgovor. O žalbi odlučuje Vrhovni sud Bosne i Hercegovine u

---

<sup>70</sup> Član 37. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srbije

<sup>71</sup> Član 50. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, („Narodne novine RH“, broj 49 od 3 maja 2002. godine, pročišćeni tekst) i član 51. Zakona o Ustavnom sodišču Slovenije („Uradni list RS, št. 64/07 uradno prečišćeno besedilo in 109/12).

<sup>72</sup> Zakon o političkim organizacijama Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SR BiH br. 27/91 – preuzet u FBiH

<sup>73</sup> Zakon o političkim organizacijama Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SR BiH br. 27/91 – preuzet u FBiH

vijeću od pet sudija. Sud će na prijedlog političke organizacije ukinuti rješenje o zabrani rada političke organizacije ako prestanu razlozi usljed kojih je ova zabrana izrečena.

Odredbama Zakona o političkim organizacijama Republike Srpske<sup>74</sup>, normirano je da će, ako je pokrenut postupak za zabranu rada političke organizacije, sud će u roku od osam dana održati pretres na koji će pozvati osnovnog javnog tužioca i predstavnika političke organizacije. Pretres se može održati i ako uredno pozvane stranke ne dođu, a na to su izričito upozorene. Žalba se ne dostavlja na odgovor. O žalbi odlučuje viši sud u vijeću od tri sudije. Sud će na prijedlog političke organizacije ukinuti rješenje o zabrani rada političke organizacije ako prestanu razlozi usljed kojih je ova zabrana izrečena.

Odredbe Zakona o političkim organizacijama Brčko Distrikta<sup>75</sup> normiraju da, ako je podnesen zahtjev za zabranu rada političke organizacije, sud će u roku od osam dana održati premetačinu na koju će pozvati javnog tužitelja i predstavnika političke organizacije. Premetačina će se održati i ako se jedna od uredno pozvanih strana ne odazove pozivu, a na to je izričito upozorena.

### ***Odluke ustavnih sudova***

Kad ustavni sud utvrdi da postoji neki od ustavnih razloga za zabranu rada političke stranke, donosi odluku o zabrani rada političke stranke. Odluka o zabrani rada i djelovanja političke stranke sud donosi ne prostom, već obično kvalificiranom većinom glasova sudija ustavnog suda.<sup>76</sup> Odluka o zabrani političke stranke nalaže brisanje političke stranke iz registra političkih stranaka. U Srbiji, danom dostavljanja te odluke nadležnom organu, stranka se briše iz registra, i prestaje da postoji.<sup>77</sup> U Hrvatskoj, ako Ustavni sud donese odluku o

---

<sup>74</sup> Službeni glasnik RS br.15/96 i 17/02

<sup>75</sup> Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 12/02, 19/07 i 2/08

<sup>76</sup> Ustavni sud Slovenije donosi odluku dvotrećinskom većinom sudija. Ustavni sud Turske također predviđa potrebnu tročetvrtinsku većinu za donošenje odluke za razliku od ranijih rješenja gdje je bila potrebna tek natpolovična većina glasova. Više vidjeti Bojan Čaić, navedeni rad, str. 41.

<sup>77</sup> Kad ustavni sud zabrani rad političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana i vjerske organizacije ta politička stranka, sindikalna organizacija, udruženje građana i vjerska zajednica briše se iz odgovarajućeg registra danom dostavljanja odluke ustavnog suda nadležnom organu- član 81. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srbije.

zabrani djelovanja političke stranke, stranka se briše iz registra danom objave odluke Ustavnog suda.<sup>78</sup> Izuzetak postoji jedino u Sloveniji gdje Sud odlukom utvrđuje neustavne aktivnosti stranke, ali da bi ta stranka bila zabranjena Ustavni sud mora naložiti njeno brisanje iz registra.

Odlukom ustavnog suda briše se cijela politička stranka iz registra političkih stranka. Ovakvo rješenje je zastupljeno u skoro svim državama ( npr. Sloveniji, Srbije, Crnoj Gori). Naravno izuzeci postoje, odnosno postoji mogućnost da se odluka odnosi samo na jedan pravno ili organizaciono odvojen dio stranke kao npr. u Republici Hrvatskoj.

Zabrana rada političke stranke nije jedina mjera koja stoji na raspolaganju ustavnim sudovima. Tako npr. u Turskoj, Ustavni sud alternativno, umjesto da zabrani političku stranku, može istu finansijski kazniti, na način da je djelimično ili u cjelini liši državne potpore, evaluirajući pritom prirodu i težinu povrede koju je stranka svojim djelovanjem izazvala.<sup>79</sup> I ovaka mjera uvelike može otežati rad stranaka naročito onih manji, de facto rezultirajući istim posljedicama.

U Turskoj, zabranjena politička stranka ne može biti osnovana pod drugim nazivom. Pravne posljedice idu čak i dalje, tako da članovi i osnivači političkih stranaka kojima je utvrđen doprinos u uzrokovanju njene disolucije ne mogu obavljati bilo kakve funkcije u bilo kojoj drugoj političkoj stranci, pa tako ni osnovati novu, u razdoblju od pet godina od dana objave konačne obrazložene odluke ustavnog suda u Službenom listu. Do zadnjih ustavnih reformi iz 2010. godine, parlamentarnim zastupnicima zabranjene stranke, čije je djelovanje dovelo do zabrane, prestajao je mandat danom objave odluke u Službenom listu.<sup>80</sup> Slično rješenje imamo i u SR Njemačkoj gdje je nakon donošenja odluke o zabrani dvije političke stranke 50-tih godina prošlog stoljeća također

---

<sup>78</sup> Član 23. Zakona o političkim strankama Republike Hrvatske., pročišćeni tekst, (Narodne novine RH“, broj 76/93, 111/96, 164/98, 36/01 i 28/06).

<sup>79</sup> U predmetu zabrane političke stranke pravde i razvoja AKP, koju je pred Ustavnim sudom 2008. godine pokrenuo glavni državni odvjetnik, Ustavni sud Turske se uzimajući u obzir intenzitet i ozbiljnost aktivnosti navedene stranke, donio odluku da finansijski kazni stranku AKP, odnosno da joj uskrati polovicu godišnje državne potpore.

<sup>80</sup> Vidjeti šire: Čaić, B., navedeni rad, str. 42.

Zabrana rada i djelovanja političkih stranaka - komparativni prikaz nadležnosti ustavnih sudova zemalja iz okruženja

zabranjeno osnivanje organizacija koje bi zanijenile raspuštene stranke, te ništavnim i nevažećim proglašeni mandati članova stranke u parlamentu.<sup>81</sup>

Odluke ustavnog suda u postupku zabrane političkih stranaka su obavezne, konačne i izvršne.

### *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 1951. godine 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- Komunistische Partei Deutschlands (KPD).

Odluka u predmetu protiv SRP 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. 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.<sup>82</sup>

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

---

<sup>81</sup>Vidjeti šire: Vogel, H. H., „Zabrana političkih stranaka u Njemačkoj“ u „Ustavno ograničenje slobode udruživanja“, zbornik radova, Beograd, 2010., str. 25-26.

<sup>82</sup> Vogel, H.H., navedeni rad, str. 25-26.

ove zahtjeve objedinio i pokrenuo postupak.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> Naime, na usmenoj raspravi održanoj 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.<sup>85</sup>

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 demokracije (OZDEP), 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).

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

U predmetu zabrane Ujedinjene komunističke partije Turske (TBKP)<sup>86</sup> 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

---

<sup>83</sup> Odluka od 3.7.2001. godine, dostupno na <https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/> pristupljeno 18.6.2015.

<sup>84</sup> Odluka od 18.3.2003. godine, dostupno na: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/> pristupljeno 18.6.2015.

<sup>85</sup> Četvero sudija glasalo je da se postupak nastavi. Međutim prema poslovniku Ustavnog suda, potrebna je kvalifikovana većina od pet sudija za nastavljanje postupka.

<sup>86</sup> Vidjeti šire Čaić, B., navedeni rad, str. 42-44.

sam program stranke odnosno poglavlje koje govori o zalaganju stranke za mirno i demokratsko rješavanje kurdskog 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 TBKP, 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)<sup>87</sup>, 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 kurdskom 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)<sup>88</sup> koji je pokrenut zbog tobožnje namjere za miniranje narodnog i teritorijalnog jedinstva te sekularnog karaktera države desio se svojevrstan kuriozitet. Naime u toku postupka, stranka je sazvala skupštinu u cilju samoraspuštanja kako bi preduhitrila 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, podriiva sekularizam te sije etničku mržnju rasnu netrepeljivost i potiče na terorizam, te donio odluku o zabrani stranke.

---

<sup>87</sup> Vidjeti šire Čaić.B., navedeni rad, str. 44-45.

<sup>88</sup> Vidjeti šire, Čaić. B., navedeni rad, str. 45-46.

U predmetu protiv Stranke blagostanja ( Refah Partisi)<sup>89</sup> 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.

Posebno mjesto u praksi Ustavnog suda Turske ima predmet zabrane Stranke pravde i razvoja (AKP)<sup>90</sup>, 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 tjela 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

---

<sup>89</sup> Vidjeti šire, Čaić, B., navedeni rad, str. 46-49.

<sup>90</sup> Vidjeti šire, Čaić, B., navedeni rad, str. 49-51.



izbjegla najgori scenarij, odnosno zabranu jer je zabranu glasalo čak 6 od 11 sudija Ustavnog suda Turske.<sup>91</sup> 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.

Godinu dana kasnije, Ustavni sud Turske je donio odluku o zabrani još jedne političke stranke. U pitanju je bila Stranka demokratskog društva (DTP), kurdska stranka kojoj je zabranjen rad zbog njene povezanosti sa zabranjenom Kurdskom radničkom partijom (PKK) koja je kao teroristička organizacija registrovana ne samo u Turskoj već i u zemljama Evropske unije te Sjedinjenim Američkim Državama.

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 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 prijedloga<sup>92</sup> a u predmetu zabrane Liberalno demokratske partije zahtjev je odbačen zbog nepostojanja procesnih pretpostavki.<sup>93</sup> 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.

---

<sup>91</sup> Reformama Ustava Turske iz 2001. godine broj glasova potrebnih za donošenje odluke je sa 6 povećan na 7. (tropetinska većina).

<sup>92</sup> Rješenje o obustavi postupka od 4.jula 1998. godine, Bilten Ustavnog suda Srbije 1/98, 229-230.

<sup>93</sup> Zaključak kojim se odbacuje zahtjev za zabranu rada Liberalno demokratske partije, br. VIIY-1277/2010, od 4 oktobra 2010. godine, Bilten Ustavnog suda Srbije 2/2010, 363-364.

## Evropski sud za ljudska prava i zabrana rada političkih stranaka

U Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), sloboda udruživanja i s njom bliska sloboda okupljanja<sup>94</sup> regulisana je članom 11. Ove slobode u skladu sa odredbama EKLJP mogu da se ograniče zakonom, ako je to neophodno u demokratskom društvu i potrebno da bi se zaštitili javni interesi (nacionalna ili javna sigurnost, radi sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih).

Ograničenje slobode udruživanja bi trebalo da bude izuzetno, uz ispunjenje gore navedenih uslova. Prvo, da je ograničenje propisano zakonom, a ne nekim nižim normativnim aktom<sup>95</sup>. Također, to ograničenje treba biti neophodno u demokratskom društvu i da služi zaštititi nekog javnog interesa. Prvi, formalni uslov propisivanja zakonom nije teško utvrditi. Procjena da li je to neophodno u demokratskom društvu i da li služi zaštititi nekog javnog interesa je izuzetno teška te podrazumijeva izuzetno dobro poznavanje situacije u društvu u kojem se sloboda udruživanja želi ograničiti. Upravo iz tog razloga Evropski sud za ljudska prava prilikom ocjenjivanja sklada nekog ograničenja sa Evropskom konvencijom zainteresovanim državama mora dopustiti polje slobodne procjene (margin of appericiation) jer samo njihovi organi mogu u potpunosti da sagledaju sve relevantne okolnosti i dođu do zaključka da li je neko ograničenje pogodno da posluži zaštititi navedenih dobara.<sup>96</sup>

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.

---

<sup>94</sup> Pored već navedene bliskosti navedenih sloboda, ovo pravo je vrlo blisko i sa nekim drugim osnovnim ljudskim pravima kao što su sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti te sloboda izražavanja.

<sup>95</sup> Propisivanje zabrane ustavom naravno zadovoljava ovaj uslov.

<sup>96</sup> Vidjeti šire: Dimitrijević, V., „Ograničenje slobode udruživanja i srodnih prava dozvoljena međunarodnim pravom“ u „Ustavno ograničenje slobode udruživanja“, zbornik radova, Beograd, 2010., str. 265-66.

Najviše predmeta kojem je Sud razmatrao ticalo se zabrane rada političkih partija koje po ustavu izriče Ustavni sud Turske. Skoro svi predmeti (TBKP, SP i OZDEP) su okončani odlukom o povredi Evropske konvencije, odnosno njenog člana 11.<sup>97</sup> U predmetu Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske (1998). Evropski sud za ljudska prava 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 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 tažilo (*nacionalna sigurnost*) i nepotrebna u demokratskom društvu.

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, nenužnom u demokratskom društvu.

---

<sup>97</sup> Predmet Socijalistička partija i ostali (TBKP i ostali) protiv Turske, presuda od 25.maja 1998. , Reports 1998 –III, Stranke slobode i demokratije (OZDEP) protiv Turske (Veliko vijeće, br. 23885/94, ECHR 1999-VIII);

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)<sup>98</sup> 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 spunjeni 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 stranke treba cijeniti ne samo njen program već i njena stvarna djelatnost, 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.

---

<sup>98</sup> 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

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.

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 sredstvaradi ostvarenja političkih ciljeva.

U duhu navedenih presuda Evropskog suda, Vijeće Evrope, odnosno Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), kao konsultativno tijelo Vijeća Evrope u oblasti ustavnog prava, usvojila je niz akata koji se bave pitanjem političkih stranaka<sup>99</sup> od kojih su sa stanovišta pitanja zabrane političkih stranaka najznačajnije Smjernice o zabrani i reformisanju političkih stranaka i analogne mjere.

---

<sup>99</sup> Pored Smjernica o zabrani i reformisanju političkih stranaka i analognih mjera, Venecijanska komisija je usvojila i Smjernice i izvještaj o finansiranju političkih partija 2001. godine kao i Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija 2008. godine

## Smjernice za zabranu i reformisanje političkih stranaka i analogne mjere<sup>100</sup>

Prepoznavajući potrebu da se u oblasti zabrane djelovanja i rada političkih partija promoviraju standardi, koji će se temeljiti na odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i na vrijednostima evropskog pravnog nasljeđa, Venecijanska konvencija je utvrdila niz smjernica koje treba imati u vidu prilikom odlučivanja o zabrani ili raspuštanju političkih stranaka.

U Smjernicama je posebno naglašeno da je djelovanje političkih stranaka zagarantovano slobodom udruživanja. Države trebaju svima priznati pravo na slobodno udruživanje u političke stranke. To pravo uključuje i slobodu mišljenja i širenje informacija. Naravno, države imaju pravo da zahtjevaju da se političke stranke registruju i sama registracija ne podrazumijeva kršenje prava na slobodno udruživanje.

Također, države mogu propisati i određena ograničenja ovih prava, s tim da ograničenje moraju biti u skladu sa relevantnim odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i drugim međunarodnim ugovorima, kako u redovnim tako i u vanrednim situacijama i kriznim vremenima. U skladu sa smjernicama zabrana ili prinudno raspuštanje političkih stranaka može biti opravdano samo u slučaju stranaka koje se zalažu za upotrebu nasilja ili upotrebljavaju nasilje kao političko sredstvo za rušenje demokratskog ustavnog poretka, podrivajući na taj način prava i slobode zagarantovane ustavom. Činjenica da se političke stranke zalažu za mirnu promjenu ustava nije dovoljan razlog za njenu zabranu ili raspuštanje. Naglašeno je da se politička stranka nemože smatrati odgovornom za pojedinačno postupanje njenih članova koje nije odobreno od stranke u okviru njenih političkih javnih i stranačkih aktivnostii.

Odluku o zabrani rada političke stranke, u skladu sa Smjernicama treba donijeti ustavni sud, ili drugo odgovarajuće sudske tijelo. Dakle, ovo pitanje ne treba biti u nadležnosti organa zakonodavne ili izvršne vlasti, a ovisno o svakom

---

<sup>100</sup> 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 dana 13.2.2015.

konkretnom sistemu, odlučivanje se može povjeriti ili ustavnim sudovima ili sudovima opće nadležnosti. Dodatni uslov je da postupak koji se vodi pred navedenim tijelima mora nuditi sve garancije pravičnog procesa, otvorenosti i pravičnog suđenja.

Ukidanje ili raspuštanje stranke predstavlja vanrednu mjeru u demokratskom društvu. Ukoliko nadležni organ donese odluku o ukidanju određene političke stranke, mora da ima dovoljnom dokaza da su ustavni poredak ili osnovna ljudska prava i slobode ugroženi.<sup>101</sup> Državne vlasti moraju da procjene stepen opasnosti po demokratski poredak, pri čemu opća situacija u državi predstavlja važan činilac pri odlučivanju.<sup>102</sup> Što se tiče samog pitanja zabrane političkih stranaka ili njihovog prinudnog raspuštanja, smjernicama je utvrđeno da samu zabranu ili raspuštanje političkih stranaka treba kao posebnu dalekosežnu mjeru koristiti sa krajnjom suzdržanošću. Prije samog traženje zabrane ili raspuštanja političkih stranaka, vlade trebaju procijeniti, rukovodeći se situacijom u zemlji, da li stranka zaista predstavlja opasnost za demokratski politički poredak ili prava pojedinaca, te da li se spomenuta opasnost može spriječiti drugim mjerama koje su manje radikalne.

Smjernice Venecijanske komisije o zabrani i reformisanju političkih stranaka i drugim analognim mjerama pružaju dobru zakonodavnu osnovu u rješavanju velikog broja zamršenih pitanja koja su se javljala u vezi sa zabranom i reformisanjem političkih stranaka, u uporednom pravu. S obzirom na sam značaj smjernica, te ugled koji Venecijanska komisija ima, neophodno je iste uvažavati, odnosno uzeti u obzir prilikom odlučivanja o zabrani rada političkih stranaka.

## Umjesto zaključka

U savremenim demokratskim društvima sloboda političkog, ali i svakog drugog udruživanja predstavlja jednu od najvažnijih ljudskih sloboda. Svako društvo mora obezbijediti uživanje ove slobode, ali i obezbijediti mehanizme pomoću kojih će se spriječiti njena zloupotreba, posebno ukoliko njeno ostvarivanje preraste u politički ekstremizam.

---

<sup>101</sup> Tačka 14. Smjernica.

<sup>102</sup> Tačka 16. Smjernica

Savremene demokratije se danas na početku 21. stoljeća suočavaju sa postojanjem brojnih političkih stranaka i organizacija koje svojim djelovanjem ne samo da ugrožavaju ustavnopravni poredak, već ugrožavaju ljudska prava i slobode, zagovarajući i šireći rasnu, nacionalnu i vjersku netrepeljivost i mržnju. Upravo je to utjecalo na pojavu različitih organa i mehanizama putem kojih države pokušavaju zaštititi demokratiju od njenih neprijatelja. Jedna od mjera koja se u uporednom pravu javlja je mjera zabrane rada političkih stranaka. Ova mjera, ma kako radikalna bila, je nužna ukoliko se želi spriječiti ekstremističko i radikalno djelovanje političkih stranaka koje može dovesti u pitanje ostvarivanje prava i sloboda drugih, te osnovne vrijednosti demokratskog društva.

O zabrani rada i djelovanja političkih stranaka odlučuju različiti organi. Negdje su to politički organi, negdje redovni a negdje ustavni sudovi. Danas, sve veći broj država odlučivanje o zabrani rada političkih stranaka stavlja u nadležnost ustavnim sudovima, koji se nalaze pred složenim zadatkom ocjene djelovanja i rada političkih partija koja sa sobom u svakom konkretnom slučaju nosi opasnost od neprimjernog ograničenja političkih prava i sloboda koji su aksiomi konstitucionalne demokratije.

U Bosni i Hercegovini, za razliku u od zemalja u okruženju, odlučivanje o zabrani rada i djelovanja političkih stranaka je u nadležnosti redovnih sudova. Ovakvo rješenje je u skladu sa već spominjanim smjernicama Venecijanske komisije u kojima je navedeno da o zabrani ili raspuštanju političke stranke treba da odluči ustavni sud ili drugo odgovarajuće sudsko tijelo u postupku u kojem su garantovani zakonito otvoreno i pravično suđenje. Ipak imajući u vidu mjesto i ulogu političkih stranaka u savremenim ustavnim sistemima, poželjno bi bilo kroz ustavne odredbe regulisati položaj i ulogu političkih stranaka u BiH, te Ustavnom sudu BiH po uzoru na rješenja iz uporednog prava dodijeliti ovu nadležnost. Prilikom eventualnog uvođenja ove nadležnosti treba voditi računa o Smjernicama Venecijanske komisije i normativnom uređenju ovog pitanja u uporednom pravu da bi se izbjegli mogući problemi u ostvarivanju ove nadležnosti koji su se javljali u praksi sudova koji vrše ovu nadležnost. Naravno za ove, kao i za sve druge promjene ustava neophodno je obezbijediti podršku u Parlamentarnoj skupštini BiH. Nažalost u postojećoj konstalaciji političkih odnosa, kada nacionalne elite imaju najčešće suprostavljena stajališta i o manje značajnim pitanjima, teško je očekivati da će se u skorijoj budućnosti u tom smislu doći do značajnijih promjena u ovoj oblasti.



Analiza normativnog okvira, ali i prakse ustavnih sudova koji poznaju ovu nadležnost je ukazala na brojne probleme koji se javljaju prilikom donošenja odluka o zabrani političkih stranaka. Preširoko određivanje razloga za zabranu političkih stranaka, davanje preširokih ovlaštenja za pokretanje postupka zabrane državnim tužiocima, nedovoljno regulisanje pravila postupka, te veoma kruto tumačenje ove nadležnosti ustavnog suda od strane nekih ustavnih sudova (Ustavni sud Turske) su samo neki od razloga koji su doveli do neprimjerenih ograničenja slobode odlučivanja. Upravo iz tih razloga, a na osnovu presuda Evropskog suda za ljudska prava koji je u više navrata cijenio odluke ustavnih sudova o zabrani rada političkih stranaka sa stanovišta povrede člana 11. EKLJP, donesene su od strane Venecijanske komisije Smjernice o zabrani i rasformiranju političkih stranaka i drugih analognih mjera kojima su uspostavljeni određeni standardi u ovoj oblasti.

Ti standardi moraju biti primjenjeni ukoliko se želi s jedne strane omogućiti nesmetano uživanje slobode političkog udruživanja u skladu sa odredbama Evropske konvencije, a s druge strane zaštititi ustavni poredak i prava i slobode građana, od onih koji demokratske principe koriste da bi podrivali i konačno uništili konstitucionalni poredak .

Zabrana rada političkih stranaka, kao jedan vid ograničenja ljudskih prava koja predstavljaju srž konstitucionalnog poretka i razlog njegovog postojanja, mora biti izuzetna mjera koja se koristi sa krajnjom suzdržanošću i samo u onim slučajevima u kojima je jasno i nedvosmisleno, na osnovu sprovedenog dokaznog postupka, utvrđeno da stranka a ne samo njeni članovi svojim djelovanjem smjeraju rušenju osnovnih demokratskih vrijednosti i samog ustavnopravnog poretka. U suprotnom, demokratija će braneći se od neprijatelja poništiti samu sebe.

## LITERATURA

Ademović, N., Marko, J., Marković, G., Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012.,

Čaić, B., Turski ustavnosudski conundrum i zabrana političkih stranaka: dileme ustavne reforme 2010. godine, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Dr. sc. Amra Jašarbegović, Dr. sc. Rebeka Kotlo

Dimitrijević, V., „Ograničenje slobode udruživanja i srodnih prava dozvoljena međunarodnim pravom“ u „Ustavno ograničenje slobode udruživanja“, zbornik radova, Beograd, 2010.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on Prohibition and Disolutiona of Political Parties and Analogous measures, adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10-11 December, 1999).

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 12.2.2015.

Kasapović, M., „Izborni leksikon“, Politička kultura, Zagreb, 2003.

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).

Lalović, D., „Politički pluralizam i ustavni status političkih stranaka“ u „Država i političke stranke“, izabrao i uredio Ivan Prpić, Narodne novine d.d., Hrvatski pravni centar, Zagreb, svibanj 2004.

Lalović, D., „Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka“ u „Politička misao“, Vol XXXVIII, br. 4, 2001.

Mićović, S., „Zabrana udruženja u Srbiji u svetlosti uporednog prava“ u „Sveske za javno pravo“, broj 9/12.

Montero, C. C., „O uređenju političkih stranaka u Španiji“ u „Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava“, Zbornik radova, Beograd, 2013.

Odluka o zabrani rada Udruženja građana „Otačastveni pokret Obraz“, Ustavnog suda Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 69/12,

Zabrana rada i djelovanja političkih stranaka - komparativni prikaz nadležnosti ustavnih sudova zemalja iz okruženja

Odluka Ustavnog suda Turske od 30. jula 2008.,  
<http://www.anayasa.gov.tr/index.php?1=content&lang=eng&id=137>

Osnovni zakon Savezne Republike Njemačke – Grundgesetz für die Republik Deutschland von 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Gesetz von 26. Jul 2002.

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

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

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

Sadiković, Ć, Politički sistemi, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2004.

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).

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 13.2.2015.

Stojanović, D., Ustavno-sudska zabrana političkih partija, Pravni život, br 12/1996

Trochev, A., Ukraine Constitutional Court invalidates ban on Communist Party, I CON, Jul 2003

Ustav Crne Gore („Sl.list Crne Gore“, broj 1/2007.)

Dr. sc. Amra Jašarbegović, Dr. sc. Rebeka Kotlo

Ustav Republike Hrvatske, prečišćeni tekst (Narodne novine Republike Hrvatske, broj 85/10.)

Ustav Srbije („Sl.glasnik RS“, broj 98/06.)

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine RH“, broj 49 od 3.maja 2002.

Visković, N., Teorija države i prava, Birotehnika CDO Zagreb, 2001.

Vogel, H. H., „Zabrana političkih stranaka u Njemačkoj“ u „Ustavno ograničenje slobode udruživanja“, zbornik radova, Beograd, 2010.

Vučić, O., Petrov, V., Simović, D., Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika, teorija, norma, praksa, Beograd, 2010.

Weber, M., „Privreda i društvo“, Karijatide - filozofska biblioteka, Prosveta, Beograd, 1976.

Zakon o političkim strankama Republike Hrvatske pročišćeni tekst, (Narodne novine RH“, broj 76/93, 111/96, 164/98, 36/01 i 28/06).

Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije („Sl.glasnik RS“, broj 109/2007, 99/2011. 18/2013.-odluka US i 40/2015)

Zakon o Ustavnom sudu Slovenije (“Uradni list RS“, st. 64/04 –uradno prečišćeno besedilo in 109/12.)

Zakon o političkim organizacijama Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SR BiH br. 27/91

Zakon o političkim organizacijama Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 12/02, 19/07 i 2/08, Zakon o političkim organizacijama Republike Srpske, Službeni glasnik RS br.15/96 i 17/02

Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05,11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08), 32/10, 18/13 i 7/14