

УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

*Библиотека*  
ЗБОРНИЦИ  
2



Уставни суд Републике Србије



# УСТАВНО ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА

– Зборник радова –

Прво издање

---

*Издавачи*

Уставни суд Републике Србије  
Европска комисија за демократију путем права –  
Венецијанска комисија

*За издавача*

др Боса Ненадић, председница Уставног суда Србије  
Шнуц Дур (Schnutz Dürr), руководиоца  
Одељења за уставно судство у Венецијанској комисији

*Уредник*

проф. др Јовица Тркуља

*Приређивачи*

др Боса Ненадић  
Љубица Павловић

*Лектор*

Љиљана Чоловић

*Дизајн корица*

Милош Мајсторовић

*Припрема и штампа*

Досије студио, Београд

*Тираж*

300 примерака

ISBN 978-86-84925-05-5

© Уставни суд Републике Србије, 2010.

Сва права задржана. Није дозвољено да било који део ове књиге буде снимљен, емитован или репродукован на било који начин, укључујући, али не ограничавајући се на фотокопирање, фотографију, магнетни упис или било који други вид записа, без претходне дозволе Издавача.

# УСТАВНО ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА

– Зборник радова –

Београд  
2010.



## САДРЖАЈ

Предговор .....	7
<i>Боса Ненадић</i>	
Уводна реч .....	9
<i>Ђани Букики (Gianni Buquicchio)</i>	
Поздравна реч .....	15
<i>Ханс-Хајнрих Фогел (Hans-Heinrich Vogel)</i>	
Забрана политичких странака у Немачкој .....	21
<i>Јовица Тркуља</i>	
Дефицити српске легислативе о слободи удруживања .....	30
<i>Карлос Клоса Монтеро (Carlos Closa Montero)</i>	
О прописима и политичким партијама у Шпанији .....	56
<i>Војин Димитријевић</i>	
Ограничења слободе удруживања и сродних права дозвољена у међународном праву .....	63
<i>Милан Марковић</i>	
Слобода удруживања – прихватљива ограничења ...	82
<i>Милан Јовановић</i>	
Уставна ограничења за злоупотребу демократије ....	91
<i>Агнеш Картаг-Одри</i>	
Слобода удруживања и њена ограничења .....	99

<i>Милан Марковић</i>	
Уставно ограничење слободе удруживања у Црној Гори .....	132
<i>Крсман Илић</i>	
Ограничења слободе удруживања – искуства јавног тужилаштва .....	143
<i>Саша Јанковић</i>	
Ограничења слободе удруживања са становишта заштитника грађана .....	152
Прилози .....	159
Програм рада конференције .....	159
Подаци о ауторима .....	161

## ПРЕДГОВОР

Ова публикација настала је поводом конференције под називом *Уставно ограничење слободе удруживања*, коју је организовао Уставни суд Србије у сарадњи са Венецијанском комисијом 2. 6. 2009. године у Београду.

Ограничења слободе удруживања, од настанка Конвенције о људским правима и слободама до данас, било је и остало врло осетљиво питање сваког, па и најдемократскијег и најразвијенијег друштва. Било да је регулисано мозаиком прописа, било да је без одговарајуће регулативе, ограничавање једне од основних тековина демократије и владавине права каква је слобода удруживања представља озбиљан испит за сваку земљу. На деликатност и озбиљност тог проблема указује и чињеница да се чак и у правно најуређенијим системима, с адекватном и свеобухватном регулитивом из ове области, с великом опрезношћу примењује ограничење слободе удруживања.

У светлу ове деликатне правне ствари Србија својим уставноправним решењима и њиховом применом државних органа иде у сусрет том великом испиту правне и политичке зрелости. У том циљу Венецијанска комисија пружила је своју подршку Уставном суду Србије у вези с организовањем наведене конференције, на којој су узели учешће генерални секретар Комисије, г. Ђани Букики (Gianni Buquicchio), и експерти Карлос Клоса Монтеро (Carlos Closa Montero), члан из Шпаније, и Ханс-Хајнрих Фогел (Hans-Heinrich Vogel), бивши члан из Шведске. Осим њих, поред судија и саветника Уставног суда Србије, учествовали су и представници Министарства за људска и мањинска права, Министарства за управу и локалну самоуправу, Министарства правде, Републичког јавног тужилаштва, Уставног суда Црне Горе и

професори Правног факултета и Факултета политичких наука Универзитета у Београду.

У овом зборнику објављени су ауторизовани реферати представљени на Конференцији. Надамо се да ће публикација допринети бољем разумевању овог питања међу правним и другим стручњацима који се баве овом проблематиком, како на нивоу домаћег, тако и на нивоу међународног правног оквира.

Уставни суд Србије захваљује Венецијанској комисији на стручној и другој подршци у организовању Конференције, као и штампању ове публикације.



др Боса Ненадић,  
председница Уставног суда Србије

## УВОДНА РЕЧ

Поштоване колеге,  
даме и господо,

Имам част да отворим конференцију са темом *Уставно ограничење слободе удруживања* коју организује Уставни суд, први пут у сарадњи с Европском комисијом за демократију путем права – Венецијанском комисијом. Као чувар Устава и врховни јемац основних слобода и права у Републици Србији, Уставни суд придаје посебан значај остваривању сарадње са Саветом Европе и његовим телима, а нарочито са Венецијанском комисијом, због њене улоге у развоју владавине права и демократских вредности.

Посебно ми је задовољство да поздравим уваженог господина Ђанија Букикија, секретара Венецијанске комисије, господина Фогела, члана Венецијанске комисије из Шведске, као и господина Монтера, ранијег члана Комисије из Шпаније, и да им пожелим пријатан боравак у Републици Србији. Такође, поздрављам члана Венецијанске комисије из наше земље, професора Војина Димитријевића.

Задовољство ми је, такође, да поздравим поштоване колеге из Уставног суда Црне Горе, професора Милана Марковића, председника Суда и судију, господина Секуловића.

Намера нам је да слободу удруживања на данашњем скупу сагледамо из више аспеката, а пре свега, уставноправног, као и са позиције теорије и праксе. Стога, захваљујем и уваженим колегама на учешћу у раду Конференције, који ће својим излагањима допринети оваквом приступу: Милану Марковићу, министру за управу и локалну самоуправу, др Светозару Чиплићу, министру за људска и мањинска права, Саши Јанковићу, заштитнику грађана, професору Јовици

Тркуљи са Правног факултета Универзитета у Београду, као и професору Милану Јовановићу са Факултета политичких наука у Београду.

У раду Конференције учествују и представници других органа, организација и удружења која се у Републици Србији баве остваривањем и заштитом људских слобода и права, које, такође, желим најсрдачније да поздравим.

Како ће слобода удруживања и могућности њеног ограничења бити шире разматрани кроз излагања која следе, подсетићу само на то да је слобода удруживања једна од најважнијих грађанских слобода и да, заједно с другим политичким правима, чини основу функционисања савремених друштава, заснованих на плурализму интереса различитих друштвених група. Сврха слободе удруживања огледа се, пре свега, у томе да се грађанима омогући да се окупе и удруже, и да тако удружени предузимају (обављају) бројне активности зарад постизања циљева од заједничког интереса. Јемство ове слободе и њена заштита представљају темељ постојања и деловања низа организација и удружења, пре свега, политичких, потом синдикалних, али и бројних удружења грађана у различитим областима друштвеног живота.

Другим речима, слобода удруживања и из ње изведено и на њу ослоњено право грађана да се политички организују, једна је од основних слобода на којима се заснивају савремена, модерна друштва. Но, суштина ове слободе није само у праву грађана на оснивање политичких партија и политичко деловање. Она се једнако огледа и у праву грађана на оснивање и свих других удружења и организација у различитим областима друштвеног живота и у праву да учествују у њиховим активностима. Отуда, поред политичких, имамо и синдикалне и друге економско-социјалне организације, као и професионална, културна, хуманитарна, верска, интелектуална, спортска, рекреативна и друга удружења.

У хетерогеном друштву, какво је друштво XXI века, слобода удруживања у различита удружења грађана треба да успостави и равнотежу између различитих друштвених интереса. Она је темељ грађанског друштва, различитог од државе.

Иако је слобода удруживања у политичке, синдикалне организације и друга удружења незаобилазан услов функционисања савремених друштава, ни ова слобода није апсолутна и неограничена. Како и сама слобода може да се злоупотребује, савремене државе, такође, имају механизме којима неприхватљиво деловање политичких организација или других удружења спречавају, онемогућавају, па и забрањују.

Упоредно искуство говори да се примени тих механизма у досадашњој пракси ограничења слободе удруживања прибегава зарад спречавања активности којима се повређују основне вредности једног друштва, и то само онда када да то постоје „убедљиви и императивни разлози“ који могу да оправдају ограничење те слободе. Забрана политичких странака или удружења грађана са циљем заштите демократских вредности сматра се „особито осетљивим питањем“. Према европским стандардима, мешање власти мора да буде прописано законима, али и да тежи легитимним циљевима, односно да је: нужно у демократском друштву, у интересу националне или јавне сигурности, предузето ради спречавања нереда и криминала, ради заштите здравља и морала или ради заштите права и слободе других.

Устав Републике Србије од 2006. године, чија ћу основна решења само поменути, институционално гарантује слободу политичког и синдикалног удруживања, као и удруживања уопште. Уз јемство слободе удруживања, Устав јемчи и право да се остане изван сваког удружења. За оснивање удружења, у Републици Србији није потребно никакво претходно одобрење. Удружење се уписује у регистар који води надлежни државни орган у складу са законом. Устав надаље забрањује тајна и паравојна удружења. Поред тога, Устав не утврђује изричите основе за ограничење слободе удруживања (већ се и на ову слободу примењују опште одредбе члана 20 Устава), али зато изричито утврђује основе за забрану рада удружења. Из члана 55, става 4 Устава следи да је забрањено удружење чије је деловање усмерено на: насилно рушење уставног поретка; кршење зајемчених људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Одлуку о забрани удружења, односно забрани рада удружења доноси

Уставни суд (члан 167). И на крају, уставно јемство слободе удруживања не би било потпуно да није праћено и уставним гарантовањем њене заштите, и то како на националном плану (судска и уставносудска заштита), тако и пред надлежним међународним институцијама.

О значају слободе окупљања и удруживања говори и чињеница да се она директно штити бројним међународним инструментима. Слободу удруживања грађана гарантује више међународних конвенција које, сагласно Уставу, чине саставни део уставноправног поретка Републике Србије. То је, пре свих, Универзална декларација о правима човека (1948), која право грађана на удруживање прокламује заједно са правом на мирно окупљање. Међународни Пакт о грађанским и политичким правима (1966) право удруживања гарантује као опште право и посебно јемчи право на синдикално организовање (члан 20). Пактом су ближе прописани и могућа ограничења права грађана на удруживање, као и разлози за то ограничење. „Вршење овог права може бити само предмет ограничења предвиђених законом, а која су потребна у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавног реда или заштите јавног здравља и морала, или права и слобода других лица“, стоји у члану 22, ставу 2 Пакта.

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (1950) слобода удруживања је, такође, загарантована заједно с правом грађана на мирно окупљање (члан 11). Могућа ограничења ових слобода и разлози због којих оне могу да се подвргну ограничењима, у основи су уређена на идентичан начин као што то чини и Пакт о грађанским и политичким правима. У Европској конвенцији једини облик удружења који се експлицитно наводи у члану 11 јесте синдикат. Међутим, из праксе Европског суда јасно следи да ниједна категорија удружења, а нарочито политичке странке, с обзиром на њихову улогу у савременом друштву није искључена из заштите предвиђене чланом 11 Конвенције. Слободом политичког удруживања бавила се и Венецијанска комисија, која је донела Смернице о бројним и важним питањима од значаја за деловање политичких странака, укључивши и питање њихове забране, о чему ћемо имати прилике

данас да чујемо од представника Комисије. Поменућу само да у Смерницама стоји да забрана или присилно распуштање политичких странака може да буде оправдано само у случају када оне заговарају употребу насиља или насиље користе као политичко средство за рушење демократског уставног поретка, чиме угрожавају основна људска права и слободе.

Европска Конвенција о људским правима намеће у односу на слободу удруживања и одређене негативне обавезе државе – суздржавање од сваког мешања јавне власти у остваривање овог права, осим ако то није оправдано. Управо је оправданост мешања власти у уживање слободе удруживања оно што је најтеже утврдити, почевши од тумачења уставноправног оквира, до понекад нејасних или непрецизних надлежности државних органа за поступање поводом ограничења слободе удруживања, или неопходности њиховог сукцесивног или заједничког деловања.

Случајеви ограничења слободе удруживања нису чести у националној уставној пракси савремених европских земаља, али ни број случајева пред Европским судом за људска права у вези са чланом 11 Конвенције није велики. И по оцени Европског суда за људска права, слобода удруживања, уз слободу мишљења, савести и вероисповести, као и слободу изражавања, представља основне политичке слободе које су од виталног значаја у плуралистичким демократијама.

И у Републици Србији ограничавање слободе удруживања могуће је једино у случајевима, односно под условима и на начин прописан Уставом. Но, пракса казује да је посебно деликатно управо питање утврђивања границе коришћења, односно уживања слободе удруживања и с њим повезаних других права у сваком конкретном случају, односно границе њихове контроле и ограничења у случају делања мимо и контра Устава.

О озбиљности приступа слободе удруживања у Србији говори и околност да на Конференцији данас имамо присутне највише представнике државних органа који се непосредно или посредно баве заштитом људских права и слобода, као и теоретичаре права и политике. Надам се да ће нам ширина с којом приступамо тој теми донети и нова сазнања понуди-

ти одговоре на неке дилеме које су се у нашем досадашњем поступању показале као отворене и упитне. Верујем да ћемо на крају рада имати вредна сазнања и оцене које ће нам свима бити од користи.

Срдачно захваљујем свима вама који сте одвојили драгоцено време упркос својим обимним обавезама да бисте учествовали на Конференцији.

Београд, 2. 6. 2009. године

Ђани Букики (*Gianni Buquicchio*),  
секретар Венецијанске комисије

## Поздравна реч

Госпођо председнице,  
даме и господо,

Велико ми је задовољство што сам данас у Београду и што учествујем на овој конференцији коју организује Уставни суд Србије у сарадњи са Венецијанском комисијом, чија је тема *Уставна ограничења слободе удруживања*, с посебним нагласком на политичке странке и друга удружења.

Пре него што пређем на тему дозволите ми да онима који нису упознати с Венецијанском комисијом представим шта она представља и чиме се бави. Комисија је консултативно тело Савета Европе у области уставног права у најширем смислу, о чему говори и њен назив; то је Европска комисија за демократију путем права. Како се састаје четири пута годишње у Венецији, названа је Венецијанска комисија.

Венецијанска комисија промовише основне принципе демократије, заштиту људских права и владавину права. Све те вредности, наравно, нису само европске већ су потпуно универзалне и представљају део нашег заједничког уставног наслеђа.

Независни чланови Комисије дају мишљења о нацртима устава, подуставних законских текстова, као на пример, закона који се тичу уставних судова, закона о мањинама, изборних закона, на захтев земаља чланица и органа Савета Европе. Комисија је основана 1990. године и од почетка је било јасно да није довољно само помагати земљама у процесу доношења устава и обезбедити да ти уставни буду у складу с европским стандардима. Важно је да Комисија сарађује са земљама и у примени тих текстова. Она промовише размену знања и информација између судова организовањем семина-

ра и конференција, као и штампањем свог Билтена уставне судске праксе, а има и базу података CODICES. Осим тога, Комисија има поверљиви, затворени онлајн форум за размену информација и одговора на актуелна питања.

По захтеву уставних судова, Комисија пружа тзв. мишљење *amicus curiae* (пријатеља суда) и ми ћемо бити веома срећни да пружимо и такву врсту помоћи Уставном суду Србије.

Госпођо председнице,  
даме и господо,

Дозволите да се сада вратим на слободу удруживања, право да се с другима удружимо, и још одређеније, оснивамо удружења, политичке странке и синдикалне организације за заштиту интереса.

Никакво ограничење не треба да буде присутно у вршењу тог права осим оних које закон прописује и које су неопходне у демократском друштву у интересу државне безбедности или јавног реда и мира. То је, како вам је познато, кратак преглед онога како члан 11 Европске конвенције о људским правима дефинише слободу удруживања.

Слобода удруживања изводи се из заједничких уставних традиција земаља чланица Савета Европе. Европски суд за људска права врло конзистентно стоји на становишту да право на удруживање, у ствари, представља једно од инхерентних права, како су записана у члану 11 Конвенције. По мишљењу тог суда, ова слобода покрива способност и право да се оснивају правна лица ради заједничког деловања у области од заједничког интереса, без чега би то право било без значаја.

У том смислу, судска пракса Европског суда за људска права конзистентно, потврђујући директну везу између демократије, плурализма и слободе удруживања, указује на то да начин на који национална законодавства решавају овај проблем и примењују законе из овог домена открива, у ствари, степен демократије у датој земљи. Како слобода удруживања није апсолутна, на њу могу да се примене одређена ограничења. Међутим, судска пракса Европског суда указује на то да ограничења морају да буду уведена из легитимних разлога



и не смеју да буду непропорционална и неразумна сметња циљу којем се тежи како на тај начин ограничења не би подривала суштину тог права.

У већини држава слобода удруживања је заштићена уставом. Устав обично ову слободу дефинише као слободу формирања свих врста удружења, на пример, спортских, трговачких, милосрдних, политичких или социјалних. Већина земаља ограничава то право у циљу заштите јавног реда и мира и јавног морала. У том смислу, при оснивању удружења с нелегалном сврхом, не може да се позива на то право.

Када говоримо о политичким странкама и политичким удруживањима тешко је понекад повући границу. На пример, Европски суд за људска права је прихватио да домаће законодавство може да забрањује политичке странке или дозволи њихово распуштање ако се оне залажу за расну или верску мржњу, тоталитаризам, или заговарају насиље или злоупотребу државне моћи.

Политичке странке морају да поштују и унапређују основне принципе Савета Европе, наиме, демократију, владавину права и заштиту људских права. Венецијанска комисија је радила на проблему политичких партија већ извесно време. Наше основне студије о томе укључују:

– Смернице о забрани и распуштању политичких странака и аналогне мере, донете 2000. године. У њима се наглашава чињеница да је деловање политичких странака зајемчено слободом удруживања и засновано на потреби да се усклади с релевантним одредбама Европске конвенције и других међународних докумената како у редовним, тако и у ванредним ситуацијама и кризним временима.

Ове смернице *inter alia* кажу да су забрана и распуштање политичких странака оправдани само онда када странке заговарају употребу насиља или политичких средстава ради нарушавања демократског уставног поретка, подривајући на тај начин права и слободе гарантоване уставом. Чињеница да се политичке странке залажу за мирну промену устава није довољан разлог за забрану рада странке или њено распуштање.

Забрана или распуштање политичке странке представља посебно далекосежне мере које треба примењивати с крајњом

уздржаношћу. То је један прави *ultima ratio* и подразумева поштовање принципа пропорционалности. Такве мере могу да се користе ако политичка странка заиста представља опасност за слободно и демократско уређење земље или права појединаца, а мора да се размотри и да ли друге, мање радикалне мере, могу у тој ситуацији да буду искоришћене да би се та опасност избегла. Све такве мере морају да буду засноване на довољним доказима да странка која је у питању, а не само њени појединачни чланови, теже таквим политичким циљевима, спремни да примене неуставна средства.

Даље, како је речено у Европском суду за људска права, правна средства која забрањују или распуштају политичке странке морају да буду заснована на доказима изведеним пред судом – суд мора да установи да је неки поступак странке неуставан. Најзад, забрана или распуштање политичке странке треба да буду у домену праксе уставног суда или другог органа сличне надлежности, и спроведени у поступку који гарантује отвореност, правичност и непристрасност суда.

– Године 2000. објављени су Смернице и Извештај о финансирању политичких странака и могућим ограничењима (максимални ниво за сваки прилог, забрана финансирања од стране предузећа индустријске или трговачке природе или верских организација, претходна контрола прилога чланова партија који желе да се кандидују на изборима од стране државних органа, специјализованих за изборна питања). Када је реч о изборним кампањама наглашено је да препоруке укључују и ограничење трошкова и јавног финансирања странака, уз истицање значаја приватног финансирања.

– Проблем финансирања политичких странака је, такође, обрађен у Извештају *amicus curiae* из 2006. године, који је поднет Европском суду за људска права. Прецизније, то мишљење бавило се забраном финансирања политичких странака из иностраних финансијских средстава. Кључно питање је да ли је забрана финансирања странака из иностранства неопходно у „демократском друштву“ у складу са чланом 11, тачком 2 Европске конвенције.

У том извештају *amicus curiae* изнет је закључак да то може да буде случај: на пример, ако се финансирање из иностран-

ства користи да би се спроводили циљеви који нису у складу с уставом земље и законима у тој земљи (на пример, ако инострана политичка странка заговара дискриминацију и нарушавање људских права у тој земљи); ако се подрива непристрасност или интегритет или политичка надлежност, или се циља ка нарушавању изборног процеса, или се нарушава или прети територијалном интегритету; ако се онемогућава ефективни демократски развој; ако је таква забрана финансирања део међународних обавеза земље. Да би се установило да ли је финансирање странке са стране проблематично у смислу члана 11, сваки појединачни случај финансирања из иностранства мора да буде размотрен у оквиру опште легислативе о финансирању странака, као и међународних обавеза државе, укључујући и обавезе које проистичу из чланства у Европској унији.

– Комисија је, такође, 2003. године усвојила Смернице о законодавству које регулише рад политичких странака, које разрађују принципе из члана 11 у домену слободе удруживања и судске праксе Европског суда у овој области.

Могуће је да је потребно увести ограничења која су „неопходна у демократском друштву“, и то се односи на услове за регистровање политичке странке, број чланова и њихову територијалну распрострањеност, њихово деловање и услове за одржавање њиховог статуса, и ограничења за оснивање странака локалног или регионалног карактера; власти морају да се баве странкама на неутралан начин, посебно при регистрацији и оцени делатности странака; свако мешање власти у рад странака мора да буде исправно мотивисано и подложно судској процени; опште искључивање страних држављана и особа без држављанства из чланства у политичким странкама није оправдано.

– Комисија је 2006. године усвојила Извештај о учешћу политичких партија у изборима, у којем је закључено да су земље чланице Савета Европе усвојиле различите приступе у регулисању деловања политичких партија и њиховог учешћа у политичком животу, а посебно у изборима.

Међутим, идентификоване су заједничке тенденције о питањима као што су: једнакост различитих снага које теже да

достигну политичку репрезентативност и финансирање партија и разни аспекти унутрашњег функционисања странака.

– И на крају ове листе донет је Кодекс добре праксе у домену политичких партија, усвојен у децембру 2008. године.

Тај кодекс је донет на основу захтева Парламентарне скупштине Венецијанској комисији да донесе такав акт којим би се установили најважнији елементи који се тичу праксе политичких странака.

Венецијанска комисија је усвојила и изванредан број мишљења у домену законодавства о политичким партијама у државама као што су: Јерменија, Азербејџан, Босна и Херцеговина, Молдавија, Украјина и Турска. Уобичајени коментари које је Комисија упутила земљама односе се на број потребних особа за регистровање политичке странке, забрану странцима да се учлањују у политичке странке, као и на забрану финансирања странака из иностранства.

Поштована госпођо председнице,  
даме и господо,

Европски суд за људска права захтева да се у домену слободе удруживања интервенише у складу с оним што Суд обично дефинише као своју основну меру, неопходну у демократском друштву. То води до логичног закључка да је једина нужност која може да оправда било какво ограничење те слободе она која има сврху заштите демократског друштва.

Држава, свакако, има обавезу и право да обезбеди да удружење буде у складу с њеним законима. Међутим, кључно је да то буде у складу и с њеним обавезама по Европској конвенцији.

Овим ћу завршити, госпођо председнице, своје излагање и пожелети вам врло успешну Конференцију данас. Хвала вам на пажњи.

## ЗАБРАНА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У НЕМАЧКОЈ

Забрана политичких странака у последње време је веома актуелна тема у области уставног права.

Прошлог лета одлука Уставног суда Турске о забрани рада АКП привукла је интересовање многих.

Пре месец дана јављено је да пет министара за унутрашње послове немачких покрајина (Länder) разматрају оживљавање старог захтева Уставном суду Немачке за забрану десничарске партије *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, НДП, коју сматрају екстремистичком. Такође смо сазнали да је потпредседник Уставног суда у интервјуу једном часопису – без подсећања на ову иницијативу – упутио оштро упозорење да би праг за забрану рада НДП од стране Уставног суда вероватно био веома висок.<sup>1</sup>

Када је реч о турској политичкој странци АКП, подсећамо да је ова странка, Странка правде и развоја, странка господина Реџепа Тајипа Ердогана, турског премијера од 2003. године. Да је та странка забрањена, политичке последице би биле озбиљне и на унутрашњем и на спољњом плану како за политичку сцену Турске, тако и за њене односе са суседним државама, Европском унијом и САД.

\* Бивши члан Венецијанске комисије испред Шведске, професор јавног права на Универзитету у Лунду у Шведској.

1 Интервју за *Hamburger Abendblatt*, 15. 4. 2009, стр. 1–2 – Иницијатива министара покрајина Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt i Schleswig-Holstein, који припадају Немачкој социјалдемократској странци, СДП, <http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=4231> [2009–05–06], у вези са документима *Verfassungsfeind NPD. Dokumente eines Kampfes gegen die Demokratie*, [http://www.sachsenanhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_des\\_Innern/PDF\\_Dokumente/Referat\\_02/Dokumentation\\_NPD.pdf](http://www.sachsenanhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_02/Dokumentation_NPD.pdf)

Такође, подсећамо да је исход овог случаја у Турској био веома тесан. Већина чланова Уставног суда била је мишљења да је деловање АКП неуставно и да би је требало забранити и расформирати. Али, то није била коначна одлука у овом случају. За квалификовану већину, у доношењу ове одлуке, недостајао је један глас, који је био неопходан за забрану и расформирање. Једино је одлука о значајним економским санкцијама против АКП добила неопходан број гласова. То је био коначан резултат овог случаја. Али, да ли је то била и последња реч? Нисам сасвим сигуран. Економске санкције против политичке странке могу да представљају велико оптерећење за странку – толико велико да странка не може да преживи и буде приморана да се расформи. Међутим, још није дат одговор на питање да ли и у којој мери такве последице могу да буду у складу са чланом 11 и другим члановима Европске конвенције о људским правима.<sup>2</sup>

Из европске перспективе, одлука Уставног суда Турске била је круцијална у односу на релативно велики број случајева забране политичких странака о којима је Европски суд за људска права већ донео одлуку. Подсећамо да су ови случајеви кулминирали у одлуци Великог већа у случају *Refah Partisi* (Странка социјалне правде) и други против Турске од 13. 2. 2003. године.<sup>3</sup>

Национални прописи европских земаља о забрани и расформирању политичких странака увелико се разликују. Турска, на пример, има веома детаљне прописе, као и Немачка. У Шведској нема ни прописа ни судских случајева забране и расформирања.

Савет Европе, између осталог, има за задатак да препоручује добре законодавне стандарде. Да би се то постигло у области политичких странака, Венецијанска комисија је 1999. године усвојила Смернице за забрану и расформирање по-

---

2 Упореди у вези с овим Мишљење о уставним и законским одредбама које се односе на забрану политичких странака у Турској, које је донела Венецијанска комисија на 78. пленарној седници у Венецији, CDL-AD(2009)006, доступно на: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)006e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)006e.asp).

3 Поднесци бр. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, доступно на: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=698813&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

литичких странака и аналогне мере.<sup>4</sup> Такође, Парламентарна скупштина и Комитет министара Савета Европе навелико су се бавили питањем забране рада политичких странака.

Прошле, 2008. године, Венецијанска комисија донела је обиман и веома разрађен Кодекс најбоље праксе у области политичких странака.<sup>5</sup> (О њему ћемо нешто више чути касније данас.) Најзад, на мартовској седници ове године Венецијанска комисија усвојила је Мишљење о уставним и законским одредбама за забрану политичких странака у Турској. У том мишљењу Комисија је сумирала садашњу ситуацију у Европи с применом домаћих прописа о забрани и расформирању политичких странака следећим речима:

„...Постоји јасан европски став о томе како се ови прописи примењују у пракси: они се не примењују. Чак и у земљама са детаљним прописима о расформирању странака, они се веома уско тумаче и у пракси и не примењују. Малобројни изузеци само потврђују то правило.

Постоје бројни правни стандарди о томе у којој мери политичке странке морају да буду заштићене од забране и расформирања, на основу члана 11 ЕКЉП. То су, међутим, само минимални стандарди. Свака држава је слободна да понуди ширу заштиту својим политичким странкама, и већина европских земаља то и чини. Постоје, такође, мање ригорозни законски стандарди које су формулисали Парламентарна скупштина Савета Европе и Венецијанска комисија за које може да се каже да одражавају уобичајену европску демократску праксу.“<sup>6</sup>

Сви ти документи пружају добру законодавну основу у решавању великог броја замршених питања у вези са забраном и расформирањем политичких странака.

---

4 Смернице о забрани и расформирању политичких странака и аналогним мерама, Венецијанска комисија на 41. пленарној седници (Венеција, 10–11. 12. 1999), документ CDL-INF(2000)1, доступно на: [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.pdf).

5 Кодекс добре праксе у области политичких странака, Венецијанска комисија на 77. пленарној седници (Венеција, 12–13. 12. 2008), документ CDL-AD(2009)002, доступно на: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)002-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)002-e.pdf).

6 Документ CDL-AD(2009)006 (види фусноту 1), став 62.

Нема потребе да детаљно објашњавам зашто у домаћим законодавним системима има правила која се у пракси не примењују. Генерално, она су усвојена на основу политичког искуства из тешких времена. У Турској она су се развила из Ататуркових реформи двадесетих и тридесетих година прошлог века а потврђена су Уставом од 1982. године. У Немачкој она вуку корене делимично од самог почетка партијског организовања у 19. веку, а делом из потреса у периоду између краја Првог светског и краја Другог светског рата. Шведска нема „записана“ правила, с обзиром на: 1) 200 година мирног политичког развоја после рата са Русијом 1808/09. и 2) због релативно тихих дискусија о регулисању политичких странака (и синдиката!) и мирног политичког консензуса двадесетих година прошлог века да је боље ништа не предузимати у том погледу.

После свих ових уводних информација дозволите ми да се сада осврнем на забрану политичких странака у Немачкој.

Забрану политичких странака регулише сплет законодавних одредби. Оне главне одређене су Уставом Немачке, Основним законом из 1949. године (које су усвојиле и ратификовале немачке покрајине пре скоро 60 година, маја 1949. године). Остале одредбе које циљано уређују политичке странке садржане су у Закону о уставном суду (§§ 43–47) и Закону о политичким странкама (§§ 32 и 33). Најзад, да не заборавимо да у Немачкој важе и одредбе Европске конвенције о људским правима – првенствено члан 11.

Дозволите ми да прочитам главне одредбе о забрани политичких странака – члан 21 Основног закона.

Став 1 овог члана утврђује улогу политичке странке у немачком демократском систему – сврха ове одредбе је да дâ дефиницију политичке странке за разлику од других удружења.

Затим следе ст. 2 и 3 члана 21, који гласе:

„2. Странке које у сврху својих циљева или деловањем својих следбеника, настоје да подрију или укину слободни демократски поредак или угрозе постојање Савезне Републике Немачке биће противуставне. Савезни уставни суд одлучује о противуставности.



### 3. Детаљнији прописи утврђују се савезним законима.<sup>7</sup>

Један такав савезни закон који садржи детаљније прописе је већ споменути Закон о Савезном уставном суду. Члан 43 овог закона предвиђа да само два дома Савезног парламента, Бундестаг и Бундесрат, као и савезна влада могу да поднесу захтев за забрану политичке странке. Ако је странка организована само у једној покрајини, влада те покрајине, такође, може да поднесе захтев.

Постоје три одлуке Савезног уставног суда Немачке<sup>8</sup> које се односе на забрану политичких странака. Две од ове три одлуке донете су на захтев Савезне владе у новембру 1951. године. Трећа је донета тек након педесет година, 2003. године, по захтеву који је поднет две године пре тога, 2001. године.

Два захтева из 1951. године односила су се на једну странку екстремне политичке деснице, на *Sozialistische Reichspartei* (СРП), и на једну која је припадала екстремној политичкој левици, односно на *Kommunistische Partei Deutschlands* (КПД). Оба захтева су као основ имала члан 212 Устава и влада је тражила у оба случаја да Савезни уставни суд прогласи да је странка противуставна.

Одлука у предмету против СРП<sup>9</sup> донета је након једне године, 23. 10. 1952. године, када је странка проглашена противуставном. Суд је расформирао странку и конфисковао њену имовину. Поред тога, Суд је донео забрану оснивања организација које би замениле распуштену странку и донео одлуку да је било који мандат чланова странке у савезном парламенту и парламентима на нивоу покрајине ништав и неважећи. На крају, Суд је наредио Савезном министру унутрашњих послова и министрима унутрашњих послова покрајина да из-

7 Енглески превод из европских устава. Текстове прикупила Венецијанска комисија Савета Европе. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004, том I, стр. 769.

8 Предмети пред Савезним уставним судом Немачке цитирани су на начин како је било објављено у: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), или након 1. 1. 1998, доступно на веб-страници Суда: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>.

9 1 BvB 1/51, BVerfGE 1, 349; 2, 1.

врше одлуку Суда, а Суд је, такође, објавио да ће било које намерно кршење одлуке бити санкционисано у складу са Законом о Савезном уставном суду.

У предмету против КПД<sup>10</sup> било је потребно пет година до окончања. У својој одлуци од 17. 8. 1958. године Савезни уставни суд је прогласио и Комунистичку партију неуставном, расформирано странку и конфисковао њену имовину. Даље, Суд је наредио министрима унутрашњих послова да изврше одлуку и, на крају, објавио да ће било које намерно кршење одлуке бити санкционисано у складу са Законом о Савезном уставном суду.<sup>11</sup>

Одлуке у оба предмета донете су под изузетном пажњом јавности. Јасно је да је Уставном суду било релативно лако да донесе одлуку у предмету против СРП – само седам година од окончања Трећег рајха и Другог светског рата и три године после успостављања Савезне Републике Немачке. Предмет против Комунистичке партије био је тежи; и један аргумент који је изнет у одбрану странке односио се на то да би прогласење неуставности отежало опште изборе на целој територији, када и ако дође до поновног уједињења.

Након тих одлука политичка атмосфера је постала опуштенија. Политичке активности су настављене и на крајњој десници и на крајњој левици. Међутим, није се стекао утисак да се тиме заиста угрожава демократија. Стога, за скоро 50 година није било поступака пред уставним судом за распуштање политичких странака према члану 21.1 Основног закона. Међутим, знатан број екстремних организација – од којих су скоро све регистрована или нерегистрована удружења – забрањен је и расформиран у складу с одредбама закона о удружењима, *Vereinsgesetz*. Важно је напоменути да ниједна организација не испуњава услове за политичку странку како прописује члан 21 Основног закона.<sup>12</sup>

---

10 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85.

11 Одлука о статусу парламентарних мандата на савезном нивоу није била потребна јер Комунистичка партија није имала посланике у Бундестагу. У вези са мандатима на нивоу Landa ТРЕБА ЛИ ЛАТИНИЦОМ ? видети: BVerfGE 6, 445.

12 Видети предмет BVerfGE 91, 262 („Nationale Liste“) i BVerfGE 91, 276 „FAP“. Списак забрањених екстремистичких организација које припадају

Трећи предмет је започет 2001.<sup>13</sup> и окончан 2003. године одлуком Савезног уставног суда о обустави поступка. Коначна одлука објављена је 18. 3. 2003. године, само месец дана након одлуке Великог већа Европског суда за људска права у турском предмету који сам већ помињао.

Немачки предмет и његово спектакуларно антиклимаксно решавање без резултата био је предмет широке дебате у Европи. Стога ми допустите да се мало ближе осврнем на поступак.

Предмет се односио на већ поменути НПД, *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, странку са крајње деснице политичког спектра.

Започет је са три захтева Савезном уставном суду на основу члана 21 Основног закона. Подносиоци захтева били су савезна влада, коју је представљао министар унутрашњих послова, и два дома савезног парламента, Бундестаг и Бундесрат. Три захтева су поднета одвојено, али у исто време и скоро идентични. Суд је, стога, одлучио да их разматра и решава заједно.<sup>14</sup>

Суд је тиме уважио чињеницу да истовремени захтеви три највише политичке институције Савезне Републике Немачке указују на изузетну политичку важност предмета.

После те одлуке започета је уобичајна расправа између страна у поступку. Између осталог, страна против које се водио поступак тражила је иницијално од Уставног суда да се предмет упути Суду европских заједница на одлуку о претходном питању (тумачење правила права Уније) у складу са чланом 234 Споразума о европској заједници, али је Суд то

---

политичкој десници објавио је Verfassungsschutz Brandenburg, доступно на: <http://www.verfassungsschutz.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.136854.de> [2009–05–31]. За више информација о политичкој левици и другим екстремистичким организацијама видети годишње извештаје Bundesamt für Verfassungsschutz. Последњи извештај доступан је на: [http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/verfassungsschutzbericht/vsbericht-presse\\_2008/](http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/verfassungsschutzbericht/vsbericht-presse_2008/) [2009–05–31].

13 Изворно су постојала три одвојена предмета: 2 BvV 1/01, 2 BvV 2/01 и 2 BvV 3/01, о којима се одлучивало истовремено; BVerfGE 107, 339.

14 Одлука од 3. 7. 2001. године, доступно на: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20010703\\_2bvb000101.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20010703_2bvb000101.html).

одбио.<sup>15</sup> Након тога су извршене припреме за усмену расправу о суштини предмета.

У току тих припрема Савезно министарство унутрашњих послова неочекивано је обавестило Суд да ће један сведок поднети уобичајну сагласност, коју сви државни службеници морају да доставе када се појављују на суду ради давања исказа у вези с њиховим радом, и то у својству јавног функционера. Ипак, сведок није био позван у својству *јавног функционера*, већ као *истакнути функционер оптужене странке*, НПД. Суд је захтевао, али није одмах и добио, потпуну информацију од Министарства унутрашњих послова у вези с тим околностима. Суд је, међутим, то разумео тако да је државни службеник био некаква врста прикривеног иследника. Али, ни Суд ни супротна страна нису претходно били обавештени о томе да је прикривени иследник спроводио било какву истрагу. Стога је Суд отказао усмену расправу да би имао више времена да анализира правну страну ствари.<sup>16</sup>

У октобру 2002. године одржана је усмена расправа да би се размотриле и чињенице и правни аспекти. Суд је обавештен да је не само *један* већ *неколико* високих функционера НПД истовремено радило и као партијски функционери и као прикривени иследници *Verfassungsschutz*, државног органа који је вршио истрагу НПД и припремао предмет за Уставни суд.

Делујући на основу те информације, Уставни суд је у марту 2003. године донео закључак да поступак мора да се обустави.<sup>17</sup> *Мањина* од троје судија сматрала је да постоји стална непремостива препрека за наставак поступка. *Већина* од четворо судија гласала је да се поступак настави. Ипак, према пословнику Уставног суда, потребна је *квалификована већина* од пет судија за настављање поступка.

---

15 Одлука од 22. 11. 2001. године, доступно на: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20011122\\_2bvb000101.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20011122_2bvb000101.html).

16 Одлука од 22. 1. 2002. године, доступно на: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20020122\\_2bvb000101.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20020122_2bvb000101.html).

17 Одлука од 18. 3. 2003. године (нем. – *Die Verfahren werden eingestellt*), доступно на: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20030318\\_2bvb000101.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20030318_2bvb000101.html), резиме (за медије), доступно на: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg22-03.html>.

Ова одлука је процесне природе. Уставни суд није дошао до материјалног питања о томе како да се примени члан 21 Основног закона. Међутим, текст одлуке свакако вреди прочитати, јер су ту идентификовани многи правни проблеми који се односе на забрану и расформирање политичких странака. Ниједан проблем, међутим, није решен.

### **Закључак**

Постоји општа неспремност у Немачкој да се одлуком суда покуша забрана рада политичких странака. С тиме се покушало два пута педесетих година прошлог века, али без неке перманентне користи. Политичка мишљења са коренима у идеологијама крајње деснице и левице и даље се повремено чују, и то веома гласно; она су, међутим, добила минималну подршку гласачког тела на општим изборима. Нови покушај је учињен пола века касније да би се удахнуо нови живот правном средству забране путем судске одлуке. Тај покушај није успео; морао је да буде укинут 2003. године услед законски мањкаве истраге.

Да ли би боља истрага пре девет година довела до другачијег резултата у поступку пред Уставним судом? Покушај од пре месец дана да се оживе траљаво одрађени захтеви из 2001. године политичка елита дочекала је тишином, рекло би се мртвом тишином. Можда ова тишина указује на консензус да судски поступак и пажљиво правничко балансирање аргумената за и против није заиста најбоље средство за супротстављање екстремистичким политичким ставовима.

*проф. др Јовица Тркуља,*  
Правни факултет Универзитета у Београду

## ДЕФИЦИТИ СРПСКЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ О СЛОБОДИ УДРУЖИВАЊА

*Резиме:* Устави и законски текстови о слободи удруживања који се примењују у Србији, а који су донети у периоду од 1990. до 2009. године, у основи су нормативни резултат ауторитарног режима. Они представљају типичну инструментализацију тих правних аката за ауторитарне потребе политичког реалитета. Ти закони пате од болести типичне за српску легислативу и њене производе последњих деценија: од дискрепанције између либерално-демократске форме и ауторитарно-репресивне садржине. Наиме, поменути закони о слободи удруживања имају појавни облик либералног уређења те сфере друштва. Они респектују цивилизацијска постигнућа и међународноправне стандарде о слободи удруживања, као и идеолошке потребе поретка. Али, они не кореспондирају с политичким реалитетом Србије и стварним потребама режима да се слобода удруживања сузи, ограничи па и онемогући. Тиме се закони о политичком, синдикалном и другом удруживању и деловању у Републици Србији показују као законски симулакрум и симулиране норме које садрже привид права, испод чије копрене се скрива истина о изопаченој политичкој и правној стварности. Уставна и законска реторика слободе удруживања у функцији је обезбеђења легитимитета ауторитаризму и монопољу владајуће(их) партије(а), као негације правне државе.

У овом раду аутор настоји да укаже на правну регулативу слободе удруживања у Србији, са тежиштем на дефицитима српске легислативе о слободи удруживања. У закључку су назначене препоруке за нову правну регулативу слободе удруживања у Србији.

*Кључне речи:* слобода удруживања, удружења грађана у Србији, дефицити српске легислативе, законски симулакрум.

## Увод

Слобода удруживања је једно од класичних права грађана. Резултат је борбе либераних покрета и призната је после победе грађанских револуција. Слобода удруживања је грађанима обезбеђивала право оснивања и ступања у та удружења. Коришћењем те слободе грађани стичу могућност да са својим једномишљеницима удруженим снагама остварују различите заједничке интересе. У савременом свету слобода удруживања је, под одређеним условима, начелно призната у већини земаља. Штавише, постигнут је стандард о природи и значају тог права као истовремено: грађанског, политичког, економског, индивидуалног и колективног права.

Слобода удруживања подразумева трајније облике окупљања појединаца како би постизали заједничке интересе у области политике, спорта, културе, добротворне и друге делатности. Појам удруживања подразумева добровољност и заједнички циљ. Присуство државе у тој области одређено је двојачко: 1) у виду „позитивних дужности“ – обезбеђење правног оквира и заштите слободе удруживања; и 2) у виду „негативних дужности“ – забрана мешања у стварање и функционисање удружења и организација.

Будући да слобода удруживања представља значајну цивилизацијску тековину, она је у другој половини XX века подробно и целовито међународноправно регулисана: чланом 20 Универзалне декларације о људским правима (1948), чланом 11 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (1950), чланом 22 Међународног пакта о грађанским и људским правима (1966), и чланом 8 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (1966), чланом 16 Америчке конвенције о људским правима (1969), као и чланом 10 Афричке повеље о људским и народним правима (1981), тзв. Банџулске повеље.<sup>1</sup>

Међународни акти дозвољавају општу могућност ограничавања слободе удруживања: 1) само уколико је ограничење

---

1 Ова повеља је оригинална по томе што се истовремено односи на индивидуална права људи и на колективна права народа.

предвиђено законом; 2) да је то неопходно у демократском друштву; 3) да је спроведено у циљу заштите неког легитимног интереса као што су национална безбедност или сигурност, јавни поредак, заштита јавног здравља и морала и заштита права и слобода других лица; 4) посебна могућност законских ограничења слободе удруживања предвиђена је у односу на припаднике оружаних снага полиције и припаднике управе према Европској конвенцији, као и могућност ограничења у складу са чланом 20 Пакта о грађанским правима (забрана ратне пропаганде и заговарања мржње), као и чланом 5 који се односи на забрану злоупотребе права.

У овом раду настојаћу да укажем на правну регулативу слободе удруживања у Србији, са тежиштем на дефицитима српске легислативе о слободи удруживања. У закључку ћу назначити препоруке за нову правну регулативу слободе удруживања у Србији.

## 1. Правна регулатива слободе удруживања у Србији

У генези слободе удруживања и организовања у Србији можемо да разликујемо четири периода.

**Први период: 1881–1914. године.** Иако су у XIX веку српски либерални теоретичари изнели бројне оцене о значају и важности удружења у демократском друштву, уставни и законодавство нису их у то време прихватили. Први српски уставни, Сретењски од 1835. године, Турски од 1938. године и Намеснички од 1869. године не прокламују слободу удруживања. Почетак правног регулисања и признавања политичких слобода и права (међу којима и слободе удруживања) налазимо тек почетком осамдесетих година XIX века.

Слобода удруживања у Србији први пут је регулисана за владавине Милана Обреновића, Законом о удружењима и зборовима од 1. 4. 1881. године. Овај закон је настојао да примени правне стандарде слободе удруживања европских демократских држава. Правио је разлику између политичких и неполитичких удружења, као и између профитних и непрофитних организација. Посебно је регулисао слободу политичког удру-



живања. После три године овај закон је замењен новим законом о удружењима и зборовима од 11. 6. 1884. године, који је ту слободу детаљније, али рестриктивније регулисао.

Убрзо ће слобода удруживања постати уставно начело. Она је широко прокламована и гарантована Уставом од 1888. године, и то на такав начин који задуго није био превазиђен у српској уставној историји. У то време био је на снази и Закон о штампи и јавним зборовима и удружењима од марта 1891. године, за који се сматра да је био један од најлибералнијих. Најзад, Србија је 1900. године добила Закон о удружењима грађана који се бавио само регулисањем слободе удруживања, не залазећи у друге области. Али, он је ту слободу многоме ограничио, а политичка удружења су дошла под строжи полицијски надзор. Устав од 1903. године реafirмисао је либерални концепт слободе удруживања, тако да је убрзо враћен на снагу првобитни Закон о удружењима и зборовима од 1. 4. 1881. године.

Упркос великом броју устава и закона у Србији у том периоду, права и слободе грађана нису биле довољно загарантоване у пракси, а уставне и законске одредбе нису у пракси стварно спровођене. Ограничавања и кршења слободе удруживања грађана у пракси била су веома честа.<sup>2</sup> Дакле, слобода удруживања у том периоду пролазила је фазе ширења и сужавања, зависно од карактера политичког режима у којем је остваривана. Ипак, намеће се закључак да је „каталог политичких и личних права по српским уставима био у потпуности на нивоу сличних каталога права по уставима демократских држава тог времена“<sup>3</sup>.

**Други период: 1918–1941. године.** Видовдански устав од 1921. године следио је праксу тадашњих устава грађанских демократија и традицију српске уставности. Он је прокламовао сва права и слободе грађана (укључујући и слободу

2 Уп. Олга Поповић-Обрадовић, *Парламентаризам у Србији 1903–1914*, друго издање, ИП Логистика и Мултидисциплинарни центар за подстицање интегративних процеса и хармонизацију права, Београд, 2008, стр. 432–436.

3 Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999, стр. 123.

удруживања) који су се у то време сматрали класичним, а по угледу на Вајмарски устав. Формално-правно гледано, слобода удруживања по овом уставу била је у складу с либерално-демократском традицијом (системом пријаве), према којој грађани имају право да се удружују, а да за то не траже посебно одобрење надлежног државног органа, осим када желе да буду правна лица.<sup>4</sup>

Устав Краљевине Југославије од 1931. настојао је, такође, да респектује и прати тадашње уставне стандарде о правима и слободама у Европи. Ипак, њиме су поједине слободе и права сужене и укинуте, као на пример, слобода политичког удруживања. Наиме, према овом уставу „не може бити удруживања на верској или племенској или регионалној основи у партијско политичке сврхе као ни у сврхе физичког васпитања.“<sup>5</sup>

Међутим, законска регулатива која је пратила ове уставе знатно је ограничавала слободу удруживања. Након Видовданског устава примењиван је допуњен Закон о јавним зборовима и удружењима од 31. 3. 1891. године који је јамчио право удруживања у циљевима који нису противни закону. Убрзо је донет Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 2. 8. 1921. године чији је члан 15 то право знатно сузио и ограничио. Тај тренд је настављен и Законом о удружењима, зборовима и договорима од 18. 9. 1931. године, а кулминирао је у пракси четрдесетих година прошлог века, очи почетка рата.

**Трећи период: 1945–1990. године.** Устави друге Југославије следили су концепцију тзв. социјалистичке уставности на плану људских права и, у том контексту, слободе удруживања. Наиме, они су напустили тадашње уставне стандарде о правима и слободама у Европи и окренули се Уставу СССР од 1936. године као узору. Они су на опширан начин прокламовали и регулисали област права и слобода грађана уопште и

---

4 Уп. Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, НИУ „Службени лист СРЈ“, Београд, 1995, стр. 523.

5 Устав Краљевине Југославије од 3. 9. 1931. године, Службене новине, бр. 200 од 3. 9. 1931, год. I, бр. 207 – LXVI од 9. 9. 1931. године, стр. 3.

слободе удруживања посебно, али те одредбе у пракси нису примењиване.

Слобода удруживања је у Социјалистичкој Југославији била зајемчена свим њеним уставима: члан 27 Устава од 1946, члан 5 Уставног закона од 1953. године, члан 40 Устава од 1963. и члан 167, став 1 Устава од 1974. године. Републичким и покрајинским законима о удружењима грађана био је уређен начин остваривања уставом зајемчене слободе удруживања. Међутим, та слобода је практично ограничавана на разне начине. Тако, на пример, по Уставу од 1974. слобода удруживања не сме да се користи ради: рушења основа социјалистичког самоуправног демократског уређења утврђеног уставом, угрожавања независности земље, кршења уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, угрожавањем мира и равноправне међународне сарадње, распиривања националне, расне и верске мржње или нетрпељивости или подстицања на вршење кривичних дела, нити на начин којим се вређа јавни морал. Уставом је било предвиђено да ће законом одредити у којим случајевима и под којим условима коришћење слободе удруживања противно уставу повлачи ограничење или забрану кршења слободе удруживања (члан 203, став 2). Позивом на овај члан Устава доношени су закони и подзаконски акти којима је слобода удруживања практично ограничавана.

Први закон после Другог светског рата којим је регулисана слобода удруживања био је Закон о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима од 1945. године. Њиме су удружења подељена на политичка (политичке странке) и на културна, научна, техничка, фискултурна и друга. Овај закон је увео низ ограничења и омогућио арбитрарност и контролу оснивања и деловања удружења у тек успостављеном правном и политичком систему. Очигледно је да је законодавац на све начине настојао да спречи неподобна политичка удружења, а посебно обнову старих. Корак даље у том правцу учињен је новим законом о удружењима и зборовима, о штампи и о издавању и растурању омладинске и дечје књижевности и штампе од 1947. године.

Када је комунистички поредак у Југославији учвршћен донети су нови закони у тој области, и то Основни закон о удружењима грађана од 1965, као и низ републичких и покрајинских закона донетих после Устава од 1974. године. Они су прецизније разрадили уставне одредбе о слободи удруживања, али та је слобода и даље ограничавана.

На тај начин после поменутих социјалистичких устава уследили су, по правилу, закони и пракса која је та права у великој мери ограничавала. Реч је о семантичким уставима који су само тако названи. Они су, у ствари, прикривали праву природу датог политичког поретка и служили су за његово лажно представљање као уставног и демократског.<sup>6</sup>

**Четврти период: од 1990–2009. године.** У овом периоду дошло је до значајних промена у политичком систему Србије и у положају и организацији грађанског друштва. Распад СФРЈ и плурализација политичког живота условили су настанак нових удружења и организација грађана у Србији. У кратком периоду формирана су бројна удружења грађана и невладине организације које се залажу за поштовање и заштиту људских права, хуманитарне организације и фондови који се баве пружањем хуманитарне помоћи, заштитом права мањина, жртава насиља и прогона. Према подацима Републичког завода за статистику 1996. године, у тадашњој СР Југославији било је регистровано око 23.000 удружења грађана и више од 200 политичких партија. Овај број удружења грађана и друштвених организација смањио се у периоду од 1998. до 2003. године на 18.000 да би од 2005. године постепено растао: 22.000 (2005), 25.000 (2006), 27.000 (2007), 29.000 (2008).<sup>7</sup> Данас у Србији постоји 26.484 удружења грађана, 4.542 друштвене организације и 369 политичких странака.

Правно регулисање слободе удруживања у Србији у овом периоду можемо да пратимо на нивоу уставне и законодавне регулативе.

6 Коста Чавошки, „Пола века изопачене уставности“, *Уставност и владавина права*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2000, стр. 175.

7 Подаци према Републичком заводу за статистику, *Статистички годишњак за 2008*.

## (1) Уставна регулатива слободе удруживања

Устав Републике Србије од 1990. године писан је по узору на савремене либерално-демократске уставе и ослобођен је идеолошке социјалистичке обојености. На плану слободе удруживања и осталих људских права напуштена је дотадашња пракса семантичке уставности и реафирмисан је либерални концепт владавине права. Овим правима он посвећује посебан одељак, настојећи да грађанима обезбеди аутономију и зајемчи неприкосновену сферу слободе. У члану 43 формулисао је слободу удруживања као слободу политичког, синдикалног и другог удруживања и деловања, без одобрења уз упис код надлежног органа. Слобода политичког удруживања своди се на слободу оснивања политичких странака, док се синдикати оснивају ради заштите права и унапређивања професионалних и економских интереса њихових чланова. Међутим, у тумачењу и примени ових одредаба Устава дошло је до озбиљних проблема и недоумица. На пример, разликовање права удружења на упис у регистар и стицање статуса правног лица, од обавезе удружења на упис у регистар.<sup>8</sup> Посебан проблем регулисања слободе удруживања у Уставу од 1990. године односио се на то ко има право на примену те слободе. Да ли сваки човек или само грађанин? Наиме, члан 44 Устава, у вези са чланом 43 Устава, слободу збора и удруживања јамчи само грађанима, тј. оним лицима која су држављани Србије. Тиме овај устав крши члан 11 Европске конвенције о људским правима, јер се, према њему, слобода удруживања јамчи свим физичким лицима без обзира на држављанство и пребивалиште.<sup>9</sup>

Устав СР Југославије од 1992. године прво у члану 10 признаје и јамчи слободе и права човека и грађанина које признаје и међународно право. Потом је, у члану 41 дефинисао слободу удруживања на сличан начин као Устав РС наводећи да „грађанима се јамчи слобода политичког, синдикалног и

8 Уп. *Сарадња владе и невладиног сектора*, (уредници Драган Голубовић и Жарко Пауновић), Међународни центар за непрофитно право, Центар за развој непрофитног сектора, Грађанске иницијативе, Београд, 2004, стр. 28.

9 Уп. Жарко Пауновић, *Невладине организације*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 111.

другог удруживања и деловања, без одобрења, уз упис код надлежног органа“. У оба устава одредбе којима се прокламују права и слободе заузимају средишње место у тексту устава, што указује на намеру уставотворца да донесе реалан устав, којим ће утемељити државни поредак и ограничити власт, јамчећи неприкосновену сферу слободе.

У делу којим се регулише забрана деловања, оба ова устава настојали су да остану у оквирима стандарда европских демократских земља. Ипак, они садрже остатке одредби из традиције социјалистичких устава, које могу да буду основ злоупотребе.<sup>10</sup> Формулацијом да се забрањује деловање и удруживање због „друге нетрпељивости и мржње“ уставни су отворили широке могућности за ограничавање и злоупотребу те слободе. У условима дефицитарне законске регулативе и праксе ауторитарног режима, то се убрзо и догодило.

Ове слабости у уставној регулативи настојала је да превазиђе Уставна повеља Државне заједнице Србије и Црне Горе од 2003. године,<sup>11</sup> која је ту материју регулисала на ваљан, либерално-демократски начин. Она је, најпре, уставна решења ускладила с међународним стандардима и посебно с одредбама међународних уговора о људским и мањинским правима и грађанским слободама. У том погледу, у члану 9 и 10 Уставне повеље предвиђено је да државе чланице уређују, обезбеђују и штите људска и мањинска права и грађанске слободе на својој територији и достигнути ниво људских и мањинских права, индивидуалних и колективних и грађанских слобода не могу смањивати. Посебно се подвлачи да ће се одредбе међународних уговора о људским и мањинским правима и слободама непосредно примењивати. Поред тога, Уставна повеља је у члану 8 прописала да се обавезно мора донети и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, која је саставни део Уставне повеље.

---

10 На пример, у члану 42 Устава СР Југославије пише: „Забрањено је деловање политичких, синдикалних и других организација које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне целокупности Савезне Републике Југославије, кршење зајемчених слобода и права човека и грађанина или изазивање националне, расне, верске и друге нетрпељивости и мржње. Забрањено је оснивање тајних војски и паравојски.“ (Подвукао – Ј. Т.).

11 *Службени лист Србије и Црне Горе*, број 1 од 4. 2. 2003. године.

Та повеља о људским и мањинским правима убрзо је донета фебруара 2003. године.<sup>12</sup> Слобода удруживања је у Повељи на ваљан и целовит начин регулисана чланом 32. Тиме су одредбе ове две повеље које регулишу слободу удруживања усклађене с Европском конвенцијом о људским правима и позитивном регионалном праксом у тој области.

Без обзира на чињеницу да тадашњи српски устав и важећи закони из те области нису били усклађени с тим одредбама (иако су према члану 65 Уставне повеље биле обавезне), оне су веома допринеле либералнијем и потпунијем остваривању слободе удруживања у Србији. После распада Државне заједнице Србија и Црна Гора и проглашења независности Црне Горе (у мају 2006. године), Србија је постала правни наследник Државне заједнице и самим тим преузела и сва права и обавезе које је Државна заједница преузела на себе, укључујући и ратификоване међународне документе и конвенције.

Полазећи од тих позитивних искустава на плану људских права и слобода, Устав од 2006. године посветио је значајну пажњу слободи удруживања у чл. 46 и 50–56. Он изричито јамчи слободу политичког, синдикалног<sup>13</sup> и сваког другог удруживања, али и негативно право да се остане изван сваког удружења. (члан 55, став 1). Устав не прецизира који видови организовања потпадају под позитивну и негативну слободу удруживања, осим што изричито забрањује тајна паравојна удружења (члан 55, став 3). При томе није јасно шта се подразумева под тајним удружењима и колико то треба да буде јавни рад неког удружења, које иначе није дужно да се региструје да се не би сматрало тајним.<sup>14</sup>

Устав Србије определио се за либерални режим оснивања удружења: без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган (члан 55, став 2). То значи да оно може да

---

12 *Службени лист Србије и Црне Горе*, број 6 од 26. 2. 2003. године.

13 Будући да је у члану 11 Европске конвенције изричито поменута слобода синдикалног организовања, Устав од 2006, такође, прокламује ову слободу. Под слободом удруживања он подразумева и синдикално удруживање и признаје га како у позитивном, тако и у негативном облику (члан 55, став 1).

14 Види: *Европска конвенција за људска права*, практична примена, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд, 2007, стр. 965.

постоји и без регистравања, јер овај систем подразумева да је упис у регистар удружења добровољан, те да удружење тако стиче својство правног лица. Према преовлађујућем мишљењу стручњака за уставно право, „уколико удружење нема својство правног лица, требало би применити правила ортаклука“. Такво схватање уписа без одобрења било би у складу с јуриспруденцијом Европског суда у којој се доследно истиче да је „оснивање правног лица у циљу заједничких активности један од најважнијих аспеката права на слободу удруживања, без кога ово право не би имало практички смисао“.<sup>15</sup>

Док је Устав од 1990. године на јединствен начин уредио питање „слободе политичког, синдикалног и другог деловања“ (члан 44), Устав Србије од 2006. године посветио је посебну пажњу политичким странкама, убрајајући их међу основна уставна начела. Он не уређује положај политичких странака на знатно другачији начин у односу на удружења грађана. У члану 5, ставу 1 он јамчи и признаје улогу политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана. Оснивање политичких странака је слободно (члан 5, став 2), без претходног одобрења, али као и у случају других удружења за стицање правног статуса неопходан је упис у регистар надлежног државног органа (члан 55, став 2).<sup>16</sup>

У погледу ограничења слободе удруживања, Устав је прописао да само уставни суд може да забрани удружење. Предвиђене су две врсте забрана. Прво, забрањено је оснивање тајних и паравојних удружења (члан 5, став 3 и члан 55, став 4). И друго, Уставни суд може да забрани оно удружење или политичку организацију чије је деловање усмерено на: 1) насилно рушење уставног поретка, 2) кршење зајамчених људских или мањинских права, или 3) изазивање расне, националне или верске мржње.<sup>17</sup>

15 *Ibid.*, стр. 966.

16 Међутим, сасвим неубичајено и по мишљењу уставноправних стручњака непримерено у уставним начелима нашле су се и основе за забрану деловања политичких странака. Наиме, „недопуштено је деловање политичких странака које је усмерено на насилно кршење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње“. (*Ibid.*, стр. 968).

17 Пада у очи да се не помиње „неопходност ограничења у демократском друштву“ и поједини легитимни циљеви ограничења наведени у Европској



У целини посматрано, сва три устава и Уставна повеља посебну пажњу посветили су слободи политичког организовања која се своди на: опште јемство слободе политичког организовања грађана, слободу оснивања политичких странака, право грађана да слободно бирају политичку странку којој желе да припадају, њихово право да не припадају ниједној политичкој странци, као и да слободно иступе из политичке странке без штетних последица. По њима слобода удруживања остварује се системом пријаве, тако да је искључена свака директна или индиректна забрана удружења. Поред тога, ови уставни одређују правне механизме заштите људских права и гарантују право грађана да путем политичких странака демократски учествују у образовању органа јавне власти. Дакле, анализирани одредбе које регулишу слободу удруживања, посебно у Уставној повељи и Уставу од 2006. године у складу су с европским стандардима и све би било у реду када би их пратила законодавна пракса.

## *(2) Законодавна регулатива слободе удруживања*

Док је слобода удруживања у Србији на уставном нивоу релативно успешно уређена и у складу с европским стандардима, стање на законском нивоу није задовољавајуће. Законски оквир слободе удруживања и деловања у Републици Србији је, пре свега, све донедавно био застарео, будући да потиче из периода када је Србија припадала социјалистичком правно-политичком уређењу. У том периоду важио је Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана Социјалистичке Републике Србије од 1982. године и од тада није значајније новелиран.<sup>18</sup> (Стављен је ван снаге 2005. године.) У периоду од 1990. до 2005. године био је на снази Закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ од 1989. године.<sup>19</sup> Закон о политичким организацијама донет

---

конвенцији, вероватно зато што је тај услов већ садржан у основним уставним начелима о људским и мањинским правима.

18 *Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, број 50/89, *Службени гласник РС*, бр. 53/93, 48/94 и 101/05.

19 *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, број 24/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 24/94, 28/96 и 73/00.

је јула 1990. године<sup>20</sup> и од тада је без значајнијих измена важио до маја 2009. године, када је донет нови Закон о политичким странкама.<sup>21</sup> Најзад, слобода удруживања је регулисана и Законом о задужбинама, фондацијама и фондовима Републике Србије од 1989. године,<sup>22</sup> а слобода синдикалног организовања прецизно је регулисана Законом о раду од 2005. године (чл. 6, 207, 238).<sup>23</sup>

Поједини наведени закони, који су и данас важећи, донети су за време социјалистичке Југославије и Србије и нису усаглашени с Уставом Републике Србије, као ни са међународним стандардима и добром регионалном праксом. Овакви какви се примењују последњих 19 година, у великој мери представљају ограничавајући фактор остваривања права и слободе удруживања. Србија је данас суочена с озбиљним дефицитима своје законске регулативе слободе удруживања.

## 2. Дефицити законске регулативе слободе удруживања у Србији

Анализа уставне и законодавне регулативе слободе удруживања у савременој Србији указује на дефиците српске легислативе у тој области, као и на бројне препреке на путу остварења тог уставног начела. Посебно је сложено и деликатно питање ограничавања слободе удруживања где се најјасније уочавају дефицити наше легислативе. Када се посматрају проблеми остваривања права на слободу удруживања у Србији од 1990. године можемо да разликујемо три фазе:

**Прва фаза 1989–1992. године.** На почетку тог раздобља од 1989. до 1992. године тражена су нова уставна и законска решења за регулисање слободе удруживања, посебно слободе образовања политичких удружења и странака. То трагање се одвијало без претходно разјашњених замисли и стратегије

---

20 Службени гласник СРС, број 37/90, Службени гласник РС, бр. 30/92, 53/93, 48/94 и 101/05.

21 Службени гласник РС, број 36/09.

22 Службени гласник СРС, број 50/89.

23 Службени гласник РС, бр. 24/2005. и 61/05.

у новонасталој драматичној ситуацији у тадашњој заједничкој југословенској држави, СФРЈ. У то време, у стварности српско-југословенског друштва појавио се политички плурализам у различитим облицима који су, задобивши легитимитет, настојали да кроз бројне противречности и „пукотине“ у правном поретку – прибаве легитимитет. Суштински, ситуација се у Србији и СФРЈ у то време у погледу слободе удруживања знатно побољшала.

У том периоду, упркос ригидној легислативи заснованој на доминацији монопартизма, остварени су значајни помаци у легитимизацији и легализацији политичког плурализма и остварењу слободе удруживања. Крајем 1989. и почетком 1990. године у Србији су основане прве странке: Удружење за југословенску демократску иницијативу и Либерална странка децембра 1989, Демократска странка децембра 1989, Српска народна обнова 6. јануара 1990, Народна радикална странка 19. 1. 1990, Српски покрет обнове 1990, Социјалистичка партија Србије 16. 7. 1990, као и Демократска странка Србије децембра 1992. године. Почетком деведесетих година прошлог века формиран је и аутономни синдикат „Независност“, као и низ професионалних друштава и удружења грађана, крајем августа исте године.

Партијски плурализам инаугурисан је тек Законом о политичким организацијама 19. 7. 1990. године. Тај закон је усвојен у једностраначкој скупштини Социјалистичке Републике Србије пре ступања на снагу Устава од 1990. године. Иако никада није био усаглашен с уставном регулативом, неспорно је да поједине његове одредбе нису противречиле ни старом ни новом уставу.<sup>24</sup> Неусаглашеност овог закона с Европском конвенцијом и новим уставом односи се на одредбе о забрани рада политичке организације. Јер, он није прецизирао „неопходност ограничења у демократском друштву“ (што Закон

---

24 У том погледу, овај закон политичку организацију одређује као добровољну организацију грађана (странка, партија, удружење, савез, покрет и др.) образовану ради остварења политичких циљева (члан 2). Рад политичке организације је јаван (члан 3), а програмски циљеви и унутрашња организација засновани на демократским принципима (члан 6). Законом се прецизира да организовање и деловање политичких организација почива на територијалном принципу (члан 4).

не помиње), без чијег испитивања је немогуће рећи да ли би одлука о забрани била друштвено оправдана и пропорционална.<sup>25</sup>

Убрзо после доношења овог закона, крајем августа 1990. године, 14 политичких странака је легализовало свој рад. На првим вишестраначким изборима у Србији, у децембру 1990. године, учествовале су 53 странке, удружења и групе грађана. Након полувековне паузе политички плурализам и вишестраначки систем у Србији поново је постао легитиман и легалан. Ти значајни помаци у проширивању слободе политичког, синдикалног и других облика удруживања и деловања, остварени су као последица спремности несигурне власти да прихвати изнуђене уступке.

**Друга фаза 1993–2000. године.** Овај позитивни тренд на плану слободе удруживања у претходном периоду прекинут је након 1992. године, када се нова власт у Србији консолидовала и етаблирала. Убрзо је почела да се понавља стара пракса: Устав РС и Устав СРЈ ишли су за што потпунијом регулативом ове области која никога не обавезује. Њих прате закони који пружају основе за некажњену владавину безакоња и функционисања механизма партијско-полицијске државе. Законодавну делатност често је замењивала уредбодавна. У периоду 1993–94. године влада је донела низ одлука из те области које су задирале у законодавну надлежност.

Тиме је поново устоличена пракса у којој парламент и влада доносе нерационална решења, несавремене и непрецизне законе и уредбе чији је искључиви циљ одбрана позиције ауторитарне власти. Та пракса је постала доминантна након избора 1996. године и устоличења фебруара 1998. године владајуће коалиције: Социјалистичка партија Србије – Српска радикална странка и Југословенска удружена левица. То је кулминирало средином 1998. године и нарочито после бомбардовања СРЈ 1999. године. Тиме је учињен корак уназад

---

25 Поред тога, Закон о политичким организацијама предвиђао је да решење о забрани рада политичке организације доноси Врховни суд (члан 12, став 4), што је било у складу с Уставом од 1990, али је у супротности с Уставом од 2006. године који прописује да о забрани рада политичких странака одлучује Уставни суд (члан 55, став 4).

у односу на ранију партијску државу СФРЈ, у којој је било гарантовано функционисање одговарајућих установа слободе удруживања, што је тада у свему изостало. У тадашњем политичком систему уместо прокламоване правне државе и владавине права на делу је била партијско-полицијска држава и плебисцитарни цезаризам.

Закон је оставио широка дискрециона овлашћења у тумачењу недовољно прецизних појмова као што су: „физичко лице“, „грађанин“, „правно лице“, „друштвена организација“, „удружење грађана“, „циљеви оснивања“, „подношење захтева за упис у регистар у прописаном року“, „систем пријаве“ и друго. Тиме су надлежним управним органима остављене широке могућности да слободно интерпретирају и тумаче ове појмове и одредбе. Практично, они су се постављали у позицију да као арбитражни жреци одлучују у домену где је то природноправно и позитивноправно недопустиво. Резултат је, по правилу, знатно ограничавање слободе удруживања. Тако смо дошли у ситуацију да је симулирана норма о слободи удруживања јер садржи само привид права.

Бројни су примери тог законског симулакрума у том периоду, чији су се рецидиви задржали до данас. Поменућемо два типична примера. Први пример се односи на спречавање аутономног синдикалног организовања и повезивања. Уместо уставом прокламованог уписа у регистар по „систему пријаве“, у пракси је на мала врата уведен „систем дозволе“. То је нарочито било изражено у пракси синдикалног организовања. За разлику од огранака политичких странка, огранци алтернативних синдикалних организација морали су посебно да се региструју на локалном нивоу у својим срединама. У условима социјалне беде и тензија, био је то покушај ауторитарног режима да спречи синдикално повезивање и одвајање радника и осталих социјално угрожених слојева од аутономних синдикалних организација.

Други пример односи се на забрану регистрације Друштва судија Србије. Друштво судија Србије основано је 26. 4. 1997. године у оквиру Удружења правника Србије. Друштво је организовано као израз потребе судија да се организују у професионално удружење како би изразили и остварили своје

сталешке интересе. Оснивачи Друштва позвали су се на релативно дугу традицију професионалног удруживања судија у Југославији, почев од 1935. године, као и на Међународно удружење судија које делује у оквиру Међународног удружења правника. У чл. 2 и 3 Статута Друштва судија прецизирани су његови циљеви: „афирмација права као струке и науке, залагање за владавину права и правну државу, залагање за независно и самостално судство, брига за углед и материјални статус судија, брига за унапређење прописа о организацији и раду судија“.

Да би успешно остварило своје програмске циљеве, Друштво судија је донело одлуку да се конституише као правно лице. Стога је извршило одговарајућу статутарну промену и поднело захтев за упис у регистар удружења грађана. Међутим, Министарство унутрашњих послова Србије донело је решење о одбијању захтева Друштва судија Србије за упис у регистар удружења. Разлози из образложења за такву одлуку садржани су у следећем: (1) да је захтев за упис у регистар поднет по истеку рока прописаног у члану 32 Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана; (2) да Статут Друштва судија од 9. 5. 1998. године није донет на оснивачкој скупштини, што је у супротности са чланом 30, ставом 2 цитираног закона; као и (3) да циљеви оснивања Друштва судија предвиђени чл. 2 и 3 Статута нису у складу са чланом 4 цитираног закона.

Решавајући настали спор, Врховни суд Србије је пресудом од 17. 2. 1999. године нашао да је решење МУП законито. Судско образложење је веома индикативно. Додуше, суд констатује да „не стоје разлози процесне природе из образложења управних органа“ (тј. да је захтев Друштва судија поднет неблаговремено и да Статут Друштва није донет на оснивачкој већ годишњој скупштини). Међутим, Врховни суд Србије сматра да циљеви Друштва судија, предвиђени његовим статутом, нису у складу с меродавним законом. Суд цитира одредбу члана 4 тог закона, која прописује да се у „друштвене организације и удружења грађана удружују грађани у циљу развијања личних склоности и стваралаштва у друштвеним, хуманитарним, социјалним, привредним, техничким, науч-

ним, културним, образовним, васпитним, спортским и другим активностима“ да би закључио да циљеви Друштва судија нису у складу с том материјалноправном одредбом, те да организовање судија као специјализованих правника не може да се изједначи с другим неполитичким и непрофитним друштвеним асоцијацијама са својством правног лица.<sup>26</sup>

Тиме је Врховни суд Србије у том управном спору практично напречац забранио рад Друштва судија као самосталног правног субјекта, при чему му није оставио чак ни легитимну могућност да сопствени Статут усклади с поменутиим законом. Оно што се несметано признаје професионалним, хуманитарним, туристичким, спортским и сличним асоцијацијама не признаје се Друштву судија Србије.<sup>27</sup>

Све то упућује на закључак о неуставности и незаконитости пресуде Врховног суда Србије, којом се судије практично „декретски“ осујећују у свом уставном праву на удруживање и спречавају да буду равноправни с другим грађанима. Стога, одбијањем захтева за упис у регистар удружења грађана Врховни суд Србије није пресудио само Друштву судија Србије већ једном вишем принципу – мериторном правном стандарду о слободи и праву грађана на удруживање који је цивилизацијски и међународноправно прихваћен. Насупрот томе, Врховни суд Србије и тадашњи српски естаблишмент поново су успоставили праксу законске симулације удруживања тиме што: а) бирократски ограничавају слободу и право грађана на удруживање; б) формалистички спутавају ангажовање интелектуалаца и других мислећих људи; ц) продубљују јаз између уставног права, с једне, и законске регулативе и примене права, с друге стране, којима се то право ограничава и анулира.<sup>28</sup>

26 Пресуда Врховног суда Србије, У. 5110/98, од 28. 2. 1999. године.

27 Уп. Зоран Ивошевић, „Пресуда по метузалеу закону“, *Данас*, Београд, 11. 3. 1999, стр. 6.

28 Ова пресуда ВСС је с разлогом оштро критикована од стране правних стручњака: „Покушај да се (ма и привремено) стане на пут еснафском окупљању судија може једино да се тумачи као очајнички вапај олигархијске машинерије на издасају, као кратковиди и изненадни потез котерије која не држи ни до права, ни до судова и судија – већ их третира само као обичне машице за свршавање политичких, партијских и приватних послова“. (Зоран Томић, „Трулост једне пресуде“, *Блиц*, Београд, 1. 3. 1999).

**Трећа фаза 2001–2009. године.** Након пада Милошевићевог режима у октобру 2000. године и отварањем процеса демократизације наступиле су значајне промене на плану слободе удруживања. Као што смо видели, као и претходни и нови устав Републике Србије јамчи слободу политичког, синдикалног и другог организовања и деловања без одобрења, уз упис у регистар код надлежног органа. Међутим, поменути закони остављају резерве и отварају дискрециона овлашћења у погледу проблема тумачења и примене права на слободу удруживања. Ту се поново јављају озбиљни дефицити српске легислативе о слободи удруживања.

На првом месту, постоје дефицити уставности у формалном смислу услед постојања несклада између садржине уставних одредби и садржине одредби у одговарајућим законима који регулишу слободу удруживања, посебно оних који су донети пре важећег Устава РС од 2006. године.

Друго, законски оквир за оснивање и деловање удружења у Републици Србије је застарео, будући да потиче из периода када је Србија припадала социјалистичком правно-политичком уређењу. Подсетимо се да је у том периоду важио Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана донет 1982. године и од тада није значајније новелиран, а све до нестанка Државне заједнице Србија и Црна Гора на снази је био и Закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају на територији СФРЈ од 1990. године. Ти закони нису били усклађени ни с Уставом Србије од 1990, а камоли с Европском конвенцијом о људским правима и Уставом од 2006. године. Поред тога, они су садржали анахроне одредбе, стране уставном уређењу и потпуно неразумљиве за европски систем заштите људских права. Довољно је као илустрацију поменути одредбе Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана које се односе на „радне људе и грађане“, „друштвено-политичке заједнице и друштвено-политичке организације“, „организације удруженог рада“ и друге „самоуправне организације и заједнице“, „делегате“, „самоуправне споразуме“ и „друштвене договоре“, „општенародну одбрану



и друштвену самозаштиту“ и слично.<sup>29</sup> Ти метузалеми закони можда су одговарали самоуправној социјалистичкој држави – диктатуре пролетеријата, али су анахрони и непримерени демократској правној држави и владавини права.<sup>30</sup>

И треће, постоје дефицити уставности у супстанцијалном смислу. Реч је о законској симулацији слободе удруживања, јер српска легислатива у тој области представља израз тежње да се општом нормом проглашена слобода удруживања пропише као изузетак, а њена примена препусти широко постављеној и слободној интерпретацији и рестриктивном тумачењу као правилу. Ту се сусрећемо са случајем законске симулације – приказивањем неког правног стања другачијим него што је у стварности. Појавни израз тога јесте дискрепанција између уставне норме која прокламује слободу удруживања и законске регулативе – која оставља широка овлашћења у погледу тумачења циља и услова њене примене – фактички ову слободу ограничава, па и негира.

Сужавањем уставних слобода удруживања одговарајућим законима отворена је могућност да се потоњим прописима умањи или одузме оно што је уставно зајамчено. То се остварује помоћу различитих механизма: 1) тиме што се одговарајући закон не доноси, што има за последицу да уставно право фактички не постоји; 2) давањем широких овлашћења потоњем законодавцу у регулисању слободе удруживања. Реч је о методи енонсијације законитости – део одредби које Устав није нормирао, пребацује се на законодавно решавање. Честа употреба те методе у уставима може да буде проблематична, јер законодавац може да одступи од природе уставне

---

29 Довољно је као илустрацију застарелих института и превазиђене нормативне реторике поменути члан 3 Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана: „У друштвеним организацијама и удружењима грађана радни људи и грађани, кроз различите облике и садржаје активности, остварују своје интересе и усклађују их са основним циљевима и принципима самоуправног друштвеног система, учествују у остваривању делегатског система и доприносе изградњи заједништва, социјалистичке етике, норми понашања и самоуправних односа друштва у целини и врше одређене друштвене послове“.

30 Види: Зоран Ивошевић, „Пресуда по метузалеми закону“, *Данас*, Београд, 11. 3. 1999, стр. 6..

норме „или, рецимо, у области слобода и права, увести ограничења која дотичној слободи, односно праву, смањују домет или их практично поништавају“;<sup>31</sup> 3) путем бланкетних дискреционих законских норми које садрже неодређене безобалне појмове, тако да орган који тумачи и примењује ту норму има бланко овлашћење да утврди њено значење и садржину; 4) рестриктивном пореском политиком и наметањем пореских обавеза које могу да онемогуће рад удружења.

Поред тога, у важећим законима који регулишу слободу удруживања садржане су норме које су мањкаве у правно-техничком смислу. То су норме које посредно сужавају и ограничавају слободу удруживања као цивилизацијску тековину и уставно право: а) тако што су непримерене стварности, јер су анахроне и супротне међународним правним стандардима; б) што осујећују оно што прокламују; и в) што су противречне, нејасне и нелогичне.

\*

У целини посматрано, упркос великим надама и очекивањима, проблеми правне регулативе слободе удруживања у том периоду од 1990. до 2009. године нису ваљано решени. Слобода удруживања у данашњој Србији регулисана је застарелом законодавном материјом, која је правно превазиђена.

Из тих разлога постоји прека потреба да се донесе Закон о удружењима који би био усаглашен са Уставом од 2006. године и међународним стандардима. Упркос обећањима водећих политичких странака и актера у Србији који се понавља од 2000. године да ће бити донет Закон о удружењима, то се до данас није догодило.<sup>32</sup> Занимљиво је да је до сада било урађено више нацрта и предлога тог закона. Неки су ушли и у скупштинску процедуру, али су повучени.

Влада Зорана Ђинђића је, настојећи да испуни своје изборно обећање, урадила Нацрт Закона о удружењима у пролеће 2003. године. Нажалост, након убиства премијера Ђинђића и увођења ванредног стања тај Нацрт је повучен.

31 Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности*, стр. 80

32 Реч је о 2. 6. 2009. године када се појавила информација да је влада упутила Предлог закона о удружењима Народној скупштини.

Почетком 2006. године Министарство за државну управу и локалну самоуправу Владе РС усагласило је Нацрт Закона о удружењима у сарадњи с невладиним сектором. Влада га је прихватила у јуну 2006. године и упутила у скупштинску процедуру, али он није доспео на дневни ред Народне скупштине. Будући да је писан пре усвајања актуелног Устава и у оквиру другог скупштинског сазива, он је убрзо повучен до усклађивања са новонасталим уставним околностима, без ваљаног образложења.<sup>33</sup>

Најзад, актуелна влада је прихватила нови нацрт Закона о удружењима који је припремило Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Тај предлог је ушао у скупштинску процедуру, али је децембра месеца 2008. године скинут с дневног реда Скупштине.

Ти нацрти и предлози нису прихваћени и усвојени као Закон о удружењима из следећих разлога. Прво, политичке елите Србије и даље озбиљно не схватају своје обавезе према Савету Европе. Наиме, Влада РС се, у оквиру Националне стратегије Србије за приступање Европској унији, обавезала да ће донети нови закон о удружењима грађана. У Плану за спровођење приоритета из Европског партнерства (усвојеном 7. 4. 2006. године), Влада се обавезала да ће донети нови закон о удружењима и подстицати развој невладиних организација. Друго, актуелна политичка елита Србије, као и у време Милошевића, жели да задржи контролу над удружењима грађана. И треће, у оквиру удружења грађана постоје велике разлике и супротстављени интереси између организација од општег јавног интереса и организација од заједничког интереса. Реч је о значајној имовини коју користе поједине организације, а која би могла да постане државна.

Према најновијим информацијама, влада је пре неколико дана, 28. 5. 2009. године усвојила Предлог закона о удружи-

33 Наводно, најспорније су биле одредбе о (не)транспарентности финансирања удружења, посебно невладиних организација. При томе се имало у виду да према истраживању студије *НВО сектор у Србији*, у марту 2005. године, чак 74% невладиних организација у Србији своје активности финансира из фондова донаторских организација из иностранства. То је разлог да се невладине организације у Србији оптужују да су „исповасте страних организација и влада“.

вању и упутила га Народној скупштини. Надамо се томе да ће Народна скупштина Србије, после девет година, коначно усвојити Закон о удружењима грађана. Нажалост, јавна расправа о овом предлогу је изостала, тако да стручна и шира јавност Србије није имала прилике да се изјасни о Предлогу закона о удружењима. Занимљиво је да је овај Предлог унео низ новина: смањен је број потребних оснивача; добровољност уписа удружења у регистар (удружење може да делује и без уписа у регистар, али у том случају нема својство правног лица); оснивачи удружења могу да буду физичка и правна лица, као и малолетна лица под одређеним условима; уводи се јединствен Регистар удружења, као и електронска база удружења; уводи се појам страних удружења и представништва страних удружења, као и увођење Регистра; предвиђена је могућност да удружења до извесне мере могу да обављају привредне делатности ради стицања средстава за рад и остваривање циљева удружења.<sup>34</sup>

### **3. Закључак и препоруке за нову правну регулативу слободе удруживања у Србији**

Устави и законски текстови о слободи удруживања који се примењују у Србији, а који су донети у периоду од 1990. до 2009. године, у основи су нормативни резултат ауторитарног режима. Они представљају типичну инструментализацију ових правних аката за ауторитарне потребе политичког реалитета. Ти закони пате од болести типичне за српску легислативу и њене производе последњих деценија: од дискрепанције између либерално-демократске форме ауторитарно-репресивне садржине. Наиме, поменути закони о слободи удруживања имају појавни облик либералног уређења те сфере друштва. Они респектују цивилизацијска постигнућа и међународно правне стандарде о слободи удруживања, као и идеолошке потребе поретка. Али, они не кореспондирају са политичким реалитетом Србије и стварним

34 Предлог закона о удружењима од 28. 5. 2009. У међувремену Народна скупштина Републике Србије је, у складу с Уставом, усвојила Закон о удружењима 8. 7. 2009. године (Сл. гласник РС, број 51/09).

потребама режима да се слобода удруживања сузи, ограничи па и онемогући. Тиме се закони о политичком, синдикалном и другом удруживању и деловању у Републици Србији показују као *законски симулакрум* и симулиране норме које садрже привид права, испод чије копрене се скрива истина о изопаченој политичкој и правној стварности. Уставна и законска реторика слободе удруживања у функцији је обезбеђења легитимитета ауторитаризму и монополу владајуће(их) партија, као негације правне државе.

Дакле, слобода удруживања у Србији јесте регулисана, али не на задовољавајући начин. Оснивање и деловање удружења грађана и даље је регулисано застарелом и неконзистентном правном регулативом, која није усклађена ни међу собом, а ни према правилима међународног права и добре регионалне праксе.

Да би се у наредном периоду доследније остваривала слобода удруживања и деловања, потребно је веће ангажовање и подршка државних органа, и то, пре свега, кроз регулисање институционалних механизма сарадње државе и невладиних организација.

Нови закон о удружењима који ће, надам се, бити усклађен с Уставом Републике Србије и позитивном међународном праксом у овој области нужен је, али не и довољан услов остваривања слободе удруживања. Поред изградње институционалних механизма које предвиђа овај закон, у наредном периоду потребно је:

- донети нови Закон о фондацијама и задужбинама, као и другој врсти удруживања
- изменити законе који регулишу материју рада невладиних непрофитних организација у погледу радних односа и пореске политике, у смислу да се односе на сва удружења, а не само на неке организације које имају повлашћени статус. (Закон о ПДВ, Закон о донацијама и хуманитарној помоћи, Закон о акцизама, Закон о порезу на имовину, Закон о порезу на доходак грађана, Закон о раду, Закон о порезу на добит предузећа)

- државни органи (Републички завод за статистику, Министарство за државну управу и локалну самоуправу Владе Републике Србије) треба да прихвате међународну класификацију непрофитних организација по којој би се водили евиденција и статистички подаци за невладине организације
- од посебног је значаја за остваривање слободе удруживања у Србији да правосудни органи, посебно уставно судство буду независни, политички неутрални и довољно стручни и оспособљени за правилну примену како домаћег позитивног права, тако и општеприхваћених правила којима се ограничава слобода удруживања или забрањује неприхватљиво деловање политичких организација или удружења грађана и
- најзад, треба да се обезбеде механизми којима ће се спречити злоупотребе слободе удруживања, посебно ако њено остваривање прерасте у политички екстремизам. С тим у вези, морају да буду јасно прецизирани уставни и законски разлози за забрану деловања регистрованих (или нерегистрованих) организација и удружења у правном систему Србије.

Сви ти задаци у вези са слободом удруживања који стоје пред државом Србијом решаваће се на два колосека: а) на правном који зависи од правника и правничке струке и б) на политичком колосеку који зависи од релевантних политичких актера и њихове воље да се у Србији доследније оствари слобода удруживања и деловања. Њиховим заједничким деловањем слобода удруживања и деловање удружења грађана заузели би значајно место и улогу у укупним друштвеним процесима у Србији. Ту улогу и значај удружења грађана и тзв. трећи сектор не могу остварити без јасно одређеног правног оквира за оснивање и деловање удружења. Најзад, нова правна регулатива у овој области представља и конкретну обавезу Србије, коју је она преузела приступањем Савету Европе (Мишљење 239/2002 Парламентарне скупштине Савета Европе) и као такво представља део укупних активности које треба да се реализују у процесу придруживања европским интеграцијама.

# DEFICIENCIES OF SERBIAN LEGISLATION ON FREEDOM OF ASSOCIATION

## Summary

The constitutional and legal texts on freedom of associations applied in Serbia and passed in the time period 1990–2009 represent the legislative results of the authoritarian regime. They constitute the typical instrumentalisation of these legal rules for the needs of the authoritarian political reality. These laws suffer from the illness typical of Serbian legislation in the last few decades – discrepancies between the liberal democratic forms and the authoritarian and repressive contents of the laws; namely, the aforementioned laws on the freedom of association give the impression of the liberal regulation of this sphere of life. These laws respect the achievements of civilisation and international standards regarding the freedom of association, as well as the ideological needs of the public order. However, they do not correspond to the political reality of Serbia and the real needs to restrict the freedom of association and even to inhibit the freedom. In this manner, the laws on political, trade union and other types of association appear as legal simulacrum containing an illusion of law that hides the truth about the deviated political reality. The constitutional and legal rhetoric of the freedom of association serves to provide a legitimacy to authoritarianism and the monopoly of the governing party as a negation of the Rechtsstaat. The author indicates in this article at the legislation concerning the freedom of association in Serbia, pointing out the main deficiencies in this field. At the end he gives recommendations for the new legislation regarding the freedom of association in Serbia.

*Key words:* freedom of association, association of citizens in Serbia, deficiencies of Serbian legislation, legal simulacrum.

*Карлос Клоса Монтеро (Carlos Closa Montero),*  
Центар за политичке и уставне студије, Мадрид

## О УРЕЂЕЊУ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ШПАНИЈИ

*Резиме:* У овом раду анализира се трансформација система уређивања политичких странака у Шпанији, која је започела са врло либералним прописима од 1978. године, а који су касније измењени Законом о политичким странакама од 2002. године. Том приликом представљена су основна решења овог закона, као и његова примена у данашњој Шпанији.

*Кључне речи:* Закон о политичким странама, савремена политика Шпаније.

Режим уређења рада политичких странака у Шпанији у свом настајању у потпуности може да се мери са најтолерантнијим у Европи, како се види из првог закона о политичким странакама од 1978. године. После Франкове диктатуре политичке партије су преузеле централну улогу у политичком животу, што им је франкизам ускраћивао. Ауторитарни режим не само да је забрањивао партије већ је, такође, ширио негативне перцепције: оне су неизбежно зло које доприноси поделама у друштву.

Партије су имале значајну улогу у преласку на демократију, тако што су каналисале захтеве грађанског друштва, али и доприносиле стварању климе релативног социјалног мира, што је између осталих фактора омогућило мирну транзицију у тренутку када су снаге дестабилизације представљале претњу крхкој шпанској демократији.

Потврђујући ово, члан 6 шпанског Устава наглашава улогу политичких странака као инструмената политичке партиципације и у њему се само наводи да су „њихово оснивање и спровођење активности слободни све док поштују Устав и за-



кон.“ Закон из 1978. године (који је претходио Уставу) непромењен је важио до 2002. године. Како објашњавамо трајност овог закона? Посттранзициони контекст осамдесетих година прошлог века био је контекст екстремне толеранције чак и према политичким снагама чије су позиције биле радикалне и екстремистичке и чак према партијама које су експлицитно подржавале тероризам. Не би било претерано рећи да је за многе Шпанце одбрана слободе изражавања била доведена до крајње екстремне позиције као реакција на ексцесе франкизма.

Међутим, мало-помало, шпански политички пејзаж се прочистио. Многе радикалне и екстремистичке снаге које су постојале седамдесетих и осамдесетих година прошлог века нестале су или су постале ирелевантне. Паралелно с тим, шпанско друштво је постајало све чвршће према онима за које се сматрало да подржавају тероризам. ЕТА је киднаповала и потом убила Мигела Анхела Бланка (Miguel Ángel Blanco), младог локалног одборника странке *Partido Popular* (PP), 1997. године, што је представљало прекретницу у расположењу јавног мњења. Терористички напади 11. септембра су, такође, допринели још рестриктивнијем ставу према онима који подржавају тероризам.

Иако је ово представљало основу, други мандат странке *Partido Popular* (2000–2004), која је имала апсолутну већину и стога се није ослањала на подршку баскијских националиста, пружила је прилику за ревизију закона и прописа о странкама у правцу веће рестриктивности. Социјалистичка партија је подржала реформу, и то је омогућило да се прикупи велика подршка за нацрт закона упркос несклоности регионалних странака.

### **Главне карактеристике Закона о политичким партијама од 2002. године**

Најважнија иновација закона од 2002. године је, како се потврђује у самој преамбули, уређење судске процедуре за распуштање политичке партије која се уклапа у ставке наведене у закону.

## Надлежни орган

Надлежни орган за доношење ове олуке је Врховни суд (*Tribunal Supremo*) и у преамбули закона цитира се одредба Устава којом се предвиђа да забрана политичке партије мора да се деси у оквиру редовног судства. Специјално веће Врховног суда испитује предмет у поступку забране. Ово веће чине: председник Врховног суда, председници пет већа и најстарији и најновији судија сваког већа; укупно 16 особа.

Обраћање редовном суду представља разлику у односу на систем у коме су уставни судови имали надлежност да поступају у предметима забране. Међутим, у Шпанији, увек постоји могућност жалбе Уставном суду путем жалбе за заштиту основних права и слобода (*recurso de amparo*).

## Поступак

Држава, преко државног тужиоца, може да поднесе захтев за покретање поступка забране. Осим тога, оба дома шпанског Кортеса, Конгреса или Сената, могу да затраже преко механизма који утврде њихова појединачна управна тела (тј. *Mesas*) да влада поднесе захтев. Влада је дужна да поступи по томе. Оба ова заступника су типично политички.

Шпански систем се додатно ослања на трећег заступника – Тужилаштво (тј. тужиоца) које, такође, има право да поднесе захтев за забрану. Каже се да тужилаштво у Шпанији има много самосталнију улогу него у другим западним земљама (*Diez Picazo*). *Prima facie* се, такође, односи на главног тужиоца (*Fiscal General del Estado*) којег влада не може да разреши иако га поставља.

Међутим, када је реч о забрани политичких странака примена ове конкретне структуре у пракси показује да је у Шпанији рад главног тужиоца верно осликавао ставове актуелне владе. Главни тужилац је покренуо три предмета која су до сада позната Врховном суду. Осим тога, у периоду између 2004. и 2007. године, главна опозициона партија је стално понављала захтев да главни тужилац покрене поступак против баскијских политичких снага које су, наводно, повезане с терористичком организацијом ЕТА. Пошто је овај захтев био

у супротности с критеријумом владе, главни тужилац му се опирао. Оног тренутка када је влада променила своју политику 2007. године, главни тужилац је био спреман да покрене поступке против ових политичких партија.

### *Типови престапа*

Видети о овоме сажетак који је сачинио Секретаријат.

Треба додати да Закон о политичким странкама допуњује листу случајева које Кривични законик Шпаније дефинише као „недозвољена удружења“ (члан 515), а која се односе на политичке странке. То су следећи случајеви:

- удружења (тј. укључујући политичке странке) чији циљ може бити чињење кривичног дела или престапа
- оружане банде и терористичке групе и удружења
- паравојне организације и
- она удружења која промовишу дискриминацију, мржњу или насиље по основу етничке, расне припадности, пола, националности, сексуалне оријентације, болести, инвалидитета, идеологије, вере или уверења.

У односу на кривични законик и претходни закон од 1978. године важећи пропис је унапредио дефиницију ситуација у којима може да постоји веза између политичких група и терористичких организација преко одређених механизма.

### *Ефекти*

Проглашење забране подразумева:

- распуштање политичке странке и стављање забране на сву њену имовину
- брисање из Регистра политичких странака и
- престанак без одлагања свих њених активности и покретање поступка ликвидације целокупне њене имовине која се враћа у Државни трезор.

Можда најважнији ефекат пресуде о забрани садржан је у томе што се партије наследнице и/или групе које желе да

наставе активности укинуте странке сматрају нелегалним. То представља механизам спречавања странака чији је рад недопуштен да једноставно заобиђу пресуду о забрани и кандидују исте особе и/или програме на наредним изборима. Овај посебни контролни поступак активирају Министарство унутрашњих послова (надлежно за регистрацију странака), Тужилаштво (*Ministerio Fiscal*) и странке у поступку. Посебно веће Врховног суда је и даље надлежно за ове захтеве.

### Случајеви

Случајеви обухватају и забрану и нерегистровање партије и кандидатуре, или поништавање кандидатуре применом принципа незаконитости сукцесије или наставка активности забрањене партије.

#### 1. Забрана

Постоје три случаја забране:

Дана 17. 4. 2003. године Врховни суд је наредио распуштање баскијске политичке групе *Herri Batasuna-Euskal Herritarrok* (НВ-ЕН) и *Batasuna* због њиховог односа са терористичком организацијом ЕТА. Уставни суд је одбацио жалбу коју је НВ поднела, а поступак се и даље води пред ЕСНР. Ефекат забране није се односио на чланове НВ у регионалном парламенту Баскије, који су могли да задрже своја места, иако је било наложено распуштање парламентарне групе.

Дана 16. 5. 2008. године Врховни суд је једногласно прогласио незаконитом (с последицом распуштања) баскијску политичку партију *Acción Nacionalista Vasca* (АНВ). Захтев су истовремено поднели и влада и главни тужилац. Представници те странке у локалним одборима могли су да задрже своја места и примају плату, али њихове одборничке групе нису могле да добијају субвенције и њихове просторије су биле затворене.

Дана 18. 9. 2008. године Специјално веће је још једном донело једногласну одлуку о забрани баскијске политичке странке *Partido Comunista de las Tierras Vascas* (РСТВ). И тај захтев опет су истовремено поднели и влада и главни тужилац. Представници у парламенту Баскије који су припадали овој

партији (9) могли су да задрже своја места, али је њиховој посланичкој групи (*Ezker Abertzalea*) било наложено да се ре-сформира.

## 2. Забрана уписа политичких странака и кандидатура

После пресуде из 2003. године Специјално веће Врховног суда је такође забранило упис политичких група као што су *Herritarren Zerrenda* (HZ); *Auker Gutziak* (AG), *Abertzale Sozialistak* (AS) и *Abertzale Sozialisten Batasuna* (ASB).

Дана 3. 5. 2003. године Специјално веће је поништило 241 кандидатуру поднету у Баскији и Навари за локалне изборе од 25. 5. 2003. године. Суд је то образложио тиме да кандидатура спроводи стратегију сукцесије странке *Batasuna*.

У мају 2004. године Суд је поништио кандидатуру *Herritarren Zerrenda* (HZ) за изборе за Европски парламент.

Године 2005. ПРОВЕРИЛА САМ НА ИНТЕРНЕТУ, БИЛО ЈЕ ТО 2005!!! Суд је поништио кандидатуру *Auker Gutziak* (AG) за баскијске регионалне изборе од 17. 4. 2005. године, поново наводећи да постоји континуитет с активностима и циљевима претходно забрањених странака (тј. HB).

Дана 5. 5. 2007. године Суд је сваки пут поништио кандидатуру коју је *Abertzale Sozialistak* (AS) поднела за локалне изборе. Међутим, нису поништене независне кандидатуре које су влада и тужилац истовремено оспорили по основу тога што настављају активност и циљеве HB. Дана 6. 5. 2007. године Суд је, такође, поништио кандидатуру коју је поднела *Acción Nacionalista Vasca* (ANV).

### Политички инспирисано коришћење процедуре

Нема сумње да су политички разлози инспирисали одлуку о томе да ли да се поступак забране користи или не. Већинска влада ПП странке је 2003. године поднела захтев за прву забрану и, од тада, чиста примена принципа незаконитости сукцесије или наставка рада организација омогућило је спречавање регистрације било које друге странке повезане са *Batasunom*.

Године 2004. нова социјалистичка влада преузела је власт и по добијању подршке парламента ангажовала се у разговорима о окончању насиља са такозваним ЕТА окружењем. У том контексту ни тужилац ни влада нису покретали никакве случајеве. Овај процес се нагло завршио последњег дана 2006. године, када је ЕТА подметнула бомбу на Т4 терминал мадридског аеродрома Барахас (*Barajas*) и убила две особе. Од тада се поново почело са захтевима и потом пресудама за поништење кандидатуре и забрану рада одређених странака.

## ON THE REGULATION OF POLITICAL PARTIES IN SPAIN

### Summary

The article analyses the transformation of system of regulations of political parties in Spain, which started with a very liberal 1978 regulations, to be replaced with 2002 Law on Political Parties. Features of this law are described, as well as its implementation in contemporary Spain.

**Keywords:** Law on political parties, Contemporary politics in Spain.

др Војин Димитријевић,\*

Правни факултет Универзитета Унион у Београду

## ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА И СРОДНИХ ПРАВА ДОЗВОЉЕНА МЕЂУНАРОДНИМ ПРАВОМ

*Резиме:* Чланак анализира питање ограничење слобода удруживања и окупљања у светлу Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Европске конвенције о људским правима. Указује се на праксу Европског суда за људска права и националних законодавстава чланица Европске уније и САД и аргументује се потреба за пропорционалним приступом у ограничавању слободе удруживања.

*Кључне речи:* слобода удруживања, међународно право, упоредни конституционализам.

*Услови за ограничење људских права.* – Слобода удруживања сврстава се у људска права чији обим државе могу да ограничавају под условима прописаним у одговарајућем међународном инструменту. У Међународном пакту о грађанским и политичким правима од 16. 12. 1966. године (ПГП)<sup>1</sup> слобода удруживања предвиђа се посебним чланом 22, чији став 2 дозвољава да се коришћење тога права ограничи законом, ако је то неопходно у демократском друштву и служи заштити једног од набројаних јавних интереса (национална безбедност, јавна сигурност, јавни поредак, јавно здравље, морал и слобода других лица).<sup>2</sup>

\* Професор Правног факултета Универзитета Унион, члан Венецијанске комисије Савета Европе за демократију путем права, директор Београдског центра за људска права. Аутор захваљује Јовани Зорић на помоћи приликом израде овога текста.

1 Пакт је ратификовала Социјалистичка Федеративна Република Југославија, *Сл. лист СФРЈ* (Међународни уговори), 7/7.

2 Занимљиво је да је Комисија УН за људска права одбила предлог делегата Совјетског Савеза да се Пактом забрани стварање фашистичких организа-

У Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима – ЕК) од 1950. године<sup>3</sup> слобода удруживања је у члану 11 регулисана заједно с њом блиском слободом окупљања. И по ЕК, ове слободе могу да се ограниче законом, ако је то неопходно у демократском друштву и потребно да би се заштитили наведени интереси (национална или јавна безбедност, спречавање нереда или криминала, заштита здравља, морала и права и слобода других).<sup>4</sup>

Пракса судова је показала да ограничење људских права у погледу заштите неког јавног интереса мора да буде пропорционално, што значи да јавни интерес не сме да се угрози мерама ограничења, односно да постоје мање драстични начини да се сврха заштите постигне.<sup>5</sup>

Поред већ поменуте сродности слободе удруживања са слободом окупљања, ово је право врло блиско и неким другим основним људским правима, од којих у првом реду треба поменути слободу мисли, савести и вероисповести, као и слободу изражавања, које су, такође, заштићене поменутим међународним уговорима.

Ограничење слободе удруживања требало би да буде изузетак. Она би морала да буде потпуна, ако се њеним коришћењем не изазивају штетне последице. При том је могућност ограничења факултативна и држава сама у првом реду процењује да ли је оно умесно и служи ли заштити наведених јавних интереса. Власти, наравно, морају да испуне и неке формалне услове. Ограничење мора да се пропише законом, а не неким нижим нормативним актом. Појам *закона* довољно је разрађен у пракси међународних судова и других органа за заштиту људских права. Чак и када се неки акт назива

---

ција. Види М. Nowak: *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, друго издање, Arlington: N. P. Engel, 2005, стр. 505.

- 3 Државна заједница Србије и Црне Горе ратификовала је ову Конвенцију и протоколе уз њу 2003. године, с тим што је за Србију и Црну Гору ступила на снагу 3. 3. 2004. *Сл. лист СЦГ* (Међународни уговори), 9/03.
- 4 Види В. Димитријевић, Ј. Радојковић, *Људска права и припадници оружаних снага*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002, стр. 86–93.
- 5 Види В. Димитријевић, Д. Поповић, Т. Папић, В. Петровић, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006, стр. 131–132.



законом процена тог његовог својства не сме да буде само формална.<sup>6</sup> Устав задовољава потребне услове, осим ако његова одредба није толико апстрактна да изискује законску разраду.<sup>7</sup> С друге стране, у системима који се ослањају на обичајно право, као што је то, на пример, у *Common Law*, законом може да се сматра и норма која не одговара континенталном схватању закона као писаног извора права, какво преовладава и у Србији.

Док је одговор на питање да ли је одредба којом се ограничава неко право „закон“ релативно лако решити применом правних критеријума, дотле друга два услова за ограничавање много више зависе од тумачења неких појмова који нису правни. „Демократско друштво“ није израз који је неким извором међународног права прецизно дефинисан, већ је пре реч о стандарду који се ослања на политичко искуство, политичке науке, филозофију политике и филозофију права.<sup>8</sup> Није ни чудо што га је лакше тумачити у контексту регионалног система заштите људских права, какав је онај успостављен Европском конвенцијом о људским правима, него на универзалном нивоу.

Процена питања да ли ограничење заиста служи заштити неког јавног интереса и да ли је пропорционално тој сврси још је тежа и подразумева добро познавање ситуације у друштву у којем неки вид слободе удруживања жели да се ограничи. Међународним органима је тешко да утврђују специфичне околности у свакој држави уговорници и они томе прилазе с крајњим опрезом. Из тог устезања произашла је пракса Европског суда за људска права, којом приликом оцењивања склада неког ограничења с Европском конвенцијом заинтересованим државама мора да се допусти поље слободне процене (*margin of apperciation*), јер само њихови органи могу у потпуности да сагледају све релевантне окол-

6 Види пресуду Европског суда за људска права у случају *Baranowsky v. Poland*, представка бр. 28358/95, пресуда од 28. 3. 2000. године.

7 Види пресуду Европског суда за људска права у случају *Rekvényi v. Hungary*, представка бр. 25390/94, пресуда од 20. 5. 1998. године. Превод у: Т. Папић (ур.), *Збирка одлука о људским правима II*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002, стр. 290–313.

8 Димитријевић и други, *ibid.*, стр. 136.

ности и дођу до закључка да ли је неко ограничење погодно да послужи заштити набројаних добара.<sup>9</sup>

*Пракса међународних органа.* – Када је реч о пракси поводом ограничавања слободe удруживања Европски суд за људска права примењивао је своја мерила, али су се она у великој мери ослањала на увид у ситуацију у одговарајућој земљи. Суд је сматрао да се слобода удруживања, као људско право, односи на све облике организовања људи како би се постигао неки допуштени циљ, укључујући ту и политичке странке. Ако су мерила била формално задовољена, тј. ако је ограничење засновано на норми која заслужује назив закона и ако је ограничење било у складу с општим европским схватањима о томе шта је демократско друштво, Суд се у великој мери препуштао процени државе да ли ограничењем може да се заштити неки јавни интерес. Наравно, „поље слободне процене“ не сме да значи самовољу државе тако да образложење ограничења не може да буде неодређено и фриволно, при чему Суд коначно мора да уважи и искуство и увиде државних органа.

У богатој пракси Европског суда за људска права треба указати на оне случајеве где се он сагласио са забраном неких политичких странака. Он је, при том, морао да пође од анализе правних прописа на којима је забрана заснована, да испитује њихову сагласност с ЕК, али и да процењује у којој су мери ти прописи били поштовани, укључујући и оцену природе забрањене организације и ситуације у којој је та организација деловала. У том погледу, Европски суд у најновије време има највише искуства са забранама политичких партија које по уставу изриче турски Уставни суд. Најновија пресуда која се тиче једне такве забране јесте она у случају Партије благостања (*Refah Partisi*), где је једно веће Суда одобрило забрану тесном већином, али је његово Велико веће једногласно

---

9    Сматра се да је доктрина о пољу слободне процене настала поводом разматрања случаја *Handyside*, где је Суд допустио да публикација – за коју власти једне земље (Данске) не сматрају да угрожава јавни морал – буде оцењена као опасна у другој (Уједињено Краљевство) и забрањена. *Handyside v. United Kingdom*, представка број 5493/72, пресуда од 7. 12. 1976. године. Превод у: *Политичка права и слободе*, Фонд за хуманитарно право, Београд, 1997, стр. 41–69. Види Димитријевић и други, стр. 81–82.

одлучило да Турска овом забраном није прекршила Европску конвенцију.<sup>10</sup> Европски суд је тада заузео став да приликом оцене могуће штете од рада неке политичке партије, поред њеног програма, мора да се води рачуна и о њеној стварној делатности, а пре свега, о садржају исказа оних који су овлашћени да јавно иступају у име партије и да тумаче њен програм. Поред тога, Суд је формулисао и један критеријум који у међународним одлукама често није био довољно узиман у обзир: реч је, наиме о томе колико је политичка странка била близу преузимања власти и у којој мери слобода удруживања може да се ограничава из превентивних разлога, без чекања да могућа штета стварно наступи или постане неминовна. Таква процена је, свакако, врло осетљива и не може да се преиспита без увида у стварне околности у некој држави. Суд се поред тога упустио и у тумачење појма демократског друштва, па се посветио и тугаљивом питању да ли је исламско обичајно право (шарија) у складу с начелима демократског друштва, па према томе и с Европском конвенцијом. Шарија, наравно, још није заменила лаичко право Републике Турске, али су се партија Рефа и њене вође, између осталог, залагали за две промене за које је Суд нашао да су у супротности с Европском конвенцијом и да њихово остваривање може да се спречи у интересу демократског друштва. Један од политичких циљева забрањене странке било је враћање на статусно право Отоманске империје, према којем би држављани Турске били подељени на заједнице у складу с њиховом вероисповешћу и третирани на одговарајући, тј. различит начин. Друга замерка на увођење шеријатског права односила се на дискриминацију жена.

Сличне су разлоге некадашња Европска комисија за људска права и Европски суд за људска права имали поводом забрана неких политичких странака у Савезној Републици Немачкој, за које су органи те државе сматрали да представљају покушај обнове Националсоцијалистичке странке (НСДАП) или Комунистичке партије Немачке. С том забраном Уставни суд СР Немачке се сагласио и прогласио Социјалистичку

10 *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, представке бр. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, пресуда Великог већа од 13. 2. 2003. године. Ова се пресуда коментарише у: *ibid.*, стр. 137.

партију Рајха (СРП) и Комунистичку партију Немачке (КПД) „неуставним“.<sup>11</sup> Пошто у правном систему Савезне Републике Немачке Уставни суд представља неку врсту филтера кроз који мора да прође административна одлука о забрани неког удружења, европски органи нису били позвани да поново процењују ситуацију у Савезној Републици Немачкој па и ути-сак органа те државе да касније инкарнације неонацистичких и неокомунистичких страна више не представљају онолику опасност по заштићене вредности какву су према оцини Уставног суда СР Немачке и Европске комисије за људска права представљали пре педесетак година.

Последња констатација потврђује потребу да се питањем ограничења слободе удруживања позабавимо и са становишта упоредног уставног права и праксе националних судова, било уставних или редовних судова највишег ранга, када је реч о примени уставних прописа и других норми којима се омогућава ограничење слободе удруживања. То ћемо, међутим, учинити приликом свеукупног разматрања могућности за ограничавање неких сродних права.

*Слобода окупљања.* – Када су слободе јавног окупљања у питању, које су, као што смо видели, стављене у исти члан ЕК са слободом удруживања, пракса Европског суда показује да се те слободе, као и прописи о њиховом ограничавању у великој мери не разликују. Приликом ограничавања слободе удруживања легално постојање неке политичке партије или другог удружења може да се оконча тиме што ће се она огласити неуставном, брисати из регистра легитимних удружења и настојати да се спречи њен рад. Код слободе окупљања реч је о појединачним ситуацијама где је реаговање власти усмерено на један догађај, на један скуп и на питање да ли је такав скуп дозвољен или мора да се забрани како би се заштитио неки јавни интерес.<sup>12</sup>

---

11 Пресуде од 1952. и 1956. године. Види D. Oberndörfer, „Germany’s ‘Militant Democracy’: An Attempt to Fight Incitement against Democracy and Freedom of Speech through Constitutional Provisions: History and Overall Record“ у: D. Kretzmer, F. Kershman Hazan, *Freedom of Speech and Incitement against Democracy*, The Hague, London, Boston, Kluwer, 2000, стр. 236–237.

12 Додуше, пред Европским судом нашле су се и одлуке којима се скупови с истим циљем или од стране истог организатора забрањују на неко време.

Ово суседство слободе окупљања и удруживања је тренутно врло важно у Србији јер најмилитантније екстремистичке организације, активне у Србији, нису регистроване па би њихова забрана била беспредметна јер оне формално и не постоје. Међутим, у њима наклоњеним медијима, па и у неутралним средствима јавног информисања која желе да представе живописне личности, чланови и вође нерегистрованих организација, па и њихове кампање и акције, постижу исти циљ, као и одговарајућа удружења а да, при том, буду имуни од ограничења слободе удруживања.

Слобода мирног окупљања, поред општих, подразумева и нека важна суштинска ограничења. Она нису факултативна, тј. није остављено на вољу држави да их намеће или одустаје од њих, већ представљају део дефиниције права. Јавно окупљање мора да буде „мирно“, што значи да не сме да укључује примену насиља или позив на насиље. Поред тога, не доводи се у питање захтев да јавни скуп буде унапред пријављен и одобрен.<sup>13</sup> Међутим, и приликом ограничавања права на мирно окупљање појављује се тешкоћа, о којој ће још бити речи, изазвана потребом да се унапред процењују последице некога скупа. То укључује и опасност од „противдемонстрација“, тј. окупљања људи који желе да изразе сасвим супротно мишљење и могу да буду спремни да употребом силе угрозе демонстранте. У неким својим пресудама, од којих је можда најпознатија она у случају „Лекари за живот“ против Аустрије, Европски суд је заузео став да се окупљање мора допустити и када су за многе грађане, па чак и већину, идеје које се у њему износе неприхватљиве и прете да доведу до жучних реакција.<sup>14</sup>

---

Види пресуду у случају *Christians against Racism and Fascism v. UK*, представка бр. 8440/78, пресуда од 10. 10. 1979. године.

- 13 Комитет за људска права ипак указује на потребу да се тражењем пријаве не шиканирају они који спонтано изражавају своје мишљење на јавном месту, ако се тако не поступа у складу с могућим ограничавањем права на окупљање. *Auli Kivena v. Finland*, представка бр. 412/1990. Констатација од 31. 3. 1994. године. Изводи преведени у: Р. Хански, М. Шајнин, *Најважнији случајеви пред Комитетом за људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007, стр. 326–329.
- 14 *Plattform „Ärzte für das Leben“ v. Austria*, представка број 10126/82, пресуда од 21. 6. 1988. године. Превод у: Т. Папић, *ibid.*, стр. 281–289.

Као и у свим случајевима када морају да се процењују и реакције, и овде прети опасност да државни органи неумесно прецене реакцију публике на неки јавни иступ и да, при том, искажу своје предрасуде.<sup>15</sup> Тако у Србији, као и у неким другим бившим социјалистичким земљама несумњиво постоји јака хомофобија, али је питање да ли због опасности од претеране реакције треба да се спрече скупови припадника геј и лезбијске популације или по узору на поменути случај „Лекара за живот“ треба да им се пружи адекватна полицијска заштита.

*Слобода говора и изражавања.* – Друго сродно право слободи удруживања јесте право на слободу изражавања. Оно је предвиђено у члану 19 ПГП и члану 10 ЕК. Многи, укључујући и судије Европског суда за људска права, сматрају да су и слобода окупљања и удруживања еманиције слободе изражавања тако да представљају *leges speciales* у односу на генералну слободу изражавања. Творци оба ова инструмента нашли су за сходно да напомену да ово право подразумева „посебне дужности и одговорности“.

У складу с важношћу и деликатношћу ове слободе, она се у ПГП суштински ограничава чланом 20 који забрањује „свако пропагирање рата“ (став 1) и „сваки позив на националну, расну или верску мржњу који представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље“ (став 2). Према Пакту, дакле, за ограничење предвиђено у члану 20 нису потребне никакве посебне одлуке државних органа. Једноставно, слобода изражавања не укључује пропагирање рата или националне, расне или верске мржње. Одговарајући члан 10 ЕК нема таква суштинска ограничења, па су делимично и због тога неке потписнице ПГП ставиле резерву на његов члан 20.<sup>16</sup>

Према ПГП, слобода изражавања може законом да се ограничи ради поштовања права или угледа других лица,

---

15 *Otto Preminger Institut v. Austria*, представка број 13470/87, пресуда од 20. 9. 2004. године.

16 Од европских земаља, то су учинили: Финска, Норвешка, Шведска, Белгија, Ирска, Данска, Исланд, Малта, Холандија, Швајцарска, Лихтенштајн, као и Луксембург. Подаци о резервама на ПГП доступни су на: [http://untreaty.un.org/humanrightsconvs/Chapt\\_IV\\_4/CovenantCivPo.pdf](http://untreaty.un.org/humanrightsconvs/Chapt_IV_4/CovenantCivPo.pdf).

као и заштите државне безбедности, јавног поретка, јавног здравља или морала (члан 19, став 3). ЕК допушта „формалности, услове, ограничења или казне“ везане за слободу изражавања, ако су „прописани законом, и неопходни у демократском друштву“, а „у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета или непристрасности судства“. Приметиће се да ППП не тражи да ограничења буду „неопходна у демократском друштву“, што може да се тумачи на бар два начина. Једно објашњење садржано је у томе што је Европска конвенција регионални инструмент, те у контексту Европе, како је већ речено, лакше може да се протумачи тај стандард. Други разлог може да буде и околност што је слобода изражавања у Пакту суштински ограничена забраном ратне пропаганде и позивања на мржњу, што би представљало мерила која је лакше протумачити у универзалном контексту.

У пракси Комитет за људска права и Европски суд за људска права тежили су да одобравају ограничења и забране ако се изношењем мишљења и ставова позивало на примену силе. Штавише, у два пресудама у случају *Sürek v. Turkey* (бр. 3 и бр. 4) Европски суд је настојао да сасвим рафинира своју позицију. Он је нашао да су казне изречене на основу текстова у којима жалилац позива на употребу силе ради постизања националних циљева Курда оправдане, нарочито у контексту ситуације у Турској, где је овај чланак могао да се схвати као оправдавање насиља и његове неопходности ради самоодбране курдског народа. Међутим, у пресуди бр. 4 Европски суд је утврдио да су тврдње како је Турска непријатељ и да примењује терористичка средства биле допуштене јер је јавност имала права да се упозна с различитим виђењима ситуације у југоисточној Турској.<sup>17</sup> Суд је слично поступио и у једном другом случају против Турске, где је било речи о професионалном новинарском извештавању у времену суко-

---

17 *Sürek v. Turkey* (но. 3), представка број 24735/94, и *Sürek v. Turkey* (но. 4), представка број 24762/94, пресуда Великог већа од 8. 7. 1999. године.

ба или напетости. Суд је указао на то да професионални извештачи морају да пазе на равнотежу између извештавања и подстицања на насиље, али да и држава не може да се позива на заштиту националне безбедности и територијалног интегритета да би ограничила право јавности да буде информисана тако што би вршила притисак на медије применом кривичног права.<sup>18</sup> И поред тога што могу да се наведу многе одлуке међународних тела које се тичу слободе изражавања, важно је и овде указати на то да ће оне умногоме бити донете у контексту националних закона којима се слобода изражавања ограничава на основу отежане унутрашње ситуације или лоших историјских искустава.

*Забрана злоупотребе људских права.* – Не треба изгубити из вида једну могућност коју су користили и Комитет за људска права и Европски суд за људска права одобравајући ограничења која су наметале државе. Реч је о забрани злоупотребе људских права ради угрожавања тих права и стварања политичке и правне ситуације у којој ће се та права укинути. Члан 5, став 1 ППП прописује да ниједна одредба Пакта не може да се тумачи као да подразумева право државе, групе или појединца да обављају неку делатност или извршавају неки акт ради рушења права и слобода признатих Пактом, или ради увођења обимнијих ограничења од оних које Пакт предвиђа. Члан 17 ЕК садржи скоро истоветан текст, а у члану 18 подсећају се потписнице на опасност од злоупотребе права на ограничење, тиме што би се права ограничавала и из разлога који нису допуштени Конвенцијом. Овај члан још једном показује да Европски суд има права да улази и у друштвене и политичке разлоге за ограничење неких права, а нарочито да не допушта да се иза привидно допуштених основа за ограничење крију неки други.<sup>19</sup>

18 *Sener v. Turkey*, представка број 26680/95, пресуда од 18. 7. 2000. године.

19 Класичан пример за то је пресуда Врховног суда Немачке, изречена непосредно пред Хитлеров долазак на власт, којом је пацифистичка кампања „Рат рату“ забрањена због тога што је, наводно, представљала позив на избегавање војне обавезе и тиме угрожавала националну безбедност. Види А. Eser, „The Law of Incitement and the Use of Speech to Incite Others to Commit Criminal Acts: German Law in Comparative Perspective“, у: D. Kretzmer, F. Kershman Hazan, *op. cit.*, стр. 137.



Европски суд је у више наврата одбацио представке жалилаца позивајући се на то да су они хтели да искористе право предвиђено ЕК ради рушења самих основа система људских права.

У случају *Kühnen v. Germany* подносилац је био на челу забрањене Националсоцијалистичке странке и у својим текстовима, наводно, усмереним на критику капитализма у Немачкој, тврдио је да ради остваривања уједињене социјално праведне државе „свако ко служи овом циљу може деловати, борити се против свакога ко га омета и на крају га елиминисати“. Европска комисија за људска права закључила је да основне слободе из ЕК најбоље чува делотворна политичка демократија и да је подносилац представке хтео да искористи право зајамчено Конвенцијом ради обављања активности које су супротне њеној суштини.<sup>20</sup>

Посебна врста таквих случајева везана је за негирање холокауста у току Другог светског рата. Они који то чине позивају се на своју слободу научног истраживања и изражавања и тврде да су дошли до објективних уверења да је број јеврејских жртава нацизма преувеличан а да неки ноторни логори смрти, као што је, на пример, Освјенћим (Аушвиц) нису ни постојали или су били „радни логори“ у којима се хумано поступало и где није било гасних комора и масовних погубљења. Случај Роберта Форисона (Robert Faurisson) дошао је и пред Комитет за људска права. Тај професор књижевности био је због упорног негирања холокауста отпуштен по француском закону од 13. 7. 1990. године, којим је Закону о штампи додат члан којим се забрањује порицање постојања злочина против човечности онако како су дефинисани Лондонском повељом од 1945. године о оснивању Нирнбершког трибунала и пресудом тог суда. Пошто је понављао своје тврдње, Форисон је, заједно с једним истомишљеником, осуђен на новчану казну. Комитет је утврдио да је порицање холокауста једно од главних оружја антисемитизма и да француски закон служи легитимној сврси борбе против расизма и антисемитизма и да стога представља оправдано ограничење

---

20 *Kühnen v. Germany*, представка број 12194/86, одлука о прихватљивости од 12. 5. 1988. године.

права на слободу изражавања дозвољено чланом 19, ставом 3 ПГП.<sup>21</sup> Европски суд за људска права се у једном сличном случају позвао на злоупотребу права. нашао је да забрана злоупотребе из члана 17 Конвенције онемогућава подносиоцу, који је давао изјаве где се оправдавају распрострањеност и суровост протеривања француских Јевреја у време холокауста да се позива на право из члана 10.<sup>22</sup>

Европска комисија за људска права разматрала је и случај једне групе холандских неонациста, организоване у Низоземски народни савез, којој су холандске власти забраниле да растура расистичке летке, а њеним кандидатима да учествују у локалним изборима. Утврдивши да су им слобода изражавања и изборно право били ограничени, Комисија је одбацила представку на основу члана 17, констатујући да је сврха тог члана „да спречи тоталитарне групе да у свом интересу искористе начела из Конвенције.“<sup>23</sup>

С друге стране, и државе против којих постоје жалбе склонене су да злоупотребљавају забрану злоупотребе у корист органа власти. Европски суд је тако одбацио приговоре Бугарске која је тврдила да је подносилац представке злоупотребљавао своје право тиме што је у поднеску користио увредљиве изразе. Суд је приметио да се жалилац, упркос непристојном језику позивао и на неке чињенице које ни сами бугарски органи нису доводили у сумњу.<sup>24</sup> У неколико случајева је и турска влада покушала да користи аргумент злоупотребе права на обраћање Европском суду, између осталог, и зато што је Курдима који су се жалили приписивала намеру да путем обраћања суду оправдавају тероризам и доказују да је правосудни систем у Турској неефикасан и неспособан.<sup>25</sup>

---

21 *Robert Faurisson v. France*, представка број 550/1993, констатација од 8. 11. 1996. године. Изводи преведени у: Hanski, Šajnin, *op. cit.*, стр. 299–308. Неки чланови Комитета били су мишљења да Форисонову представку треба одбацити на основу члана којим се забрањује изазивање расне мржње.

22 *Garaudy v. France*, представка број 65831/01, одлука о прихватљивости од 24. 6. 2006. године.

23 *Glimmerveen and Hagenbeek v. Netherlands*, представке бр. 8348/78 и 8406/78. Извештај Комисије од 1980. године. Ова се одлука коментарише у: Димитријевић и други, *op. cit.*, стр. 123.

24 *Varbanov v. Bulgaria*, представка број 31365/96, пресуда од 5. 10. 2000. године.

25 *Akdivar v. Turkey*, представка број 21893/93, пресуда од 16. 9. 1996. године.

*Упоредно право: пракса највиших судова.* – Да би се стекла представа о томе како слобода удруживања и сродна људска права могу да се ограничавају на основу националних устава, задржаћемо се само на два примера за које се сматра да се налазе на крајње рестриктивном, односно крајње либералном полу.

Реч је, наиме, о уставном поретку Савезне Републике Немачке, установљеном Основним законом од 23. 5. 1949. године,<sup>26</sup> и уставном поретку Сједињених Америчких Држава, који постоји на основу Устава САД од 1787. године.<sup>27</sup>

*Савезна Република Немачка.* – Устав, закони и судска пракса СР Немачке нарочито привлаче пажњу зато што је Основни закон усвојен убрзо после окончања Другог светског рата и пораза хитлеровске Немачке. Сматра се да су творци Основног закона имали у виду неспособност тзв. Вајмарске Немачке, тј. Немачког рајха, успостављеног Уставом од 1919. године, донетим у Вајмару, да се супротстави екстремистичким снагама, чије је оличење била Националсоцијалистичка партија Немачке (НСДАП) Адолфа Хитлера. Постојало је опште уверење да је, користећи слабости Вајмарског устава, НСДАП са својим крајње десним политичким савезницима дошла на власт и преко себи потчињеног Рајхстага 1933. године наметнула Закон о овлашћењима, чиме је вођама НСДАП отворила врата ка неограниченој и бруталној власти и омогућила доношење многих других правних прописа сличне врсте. Водећи рачуна о таквој ружној прошлости, творци Основног закона унели су енергичне одредбе ради заштите демократије и спречавања злоупотребе уставног права за њено уништавање. Овај скуп уставних одредаба на основу кога су донети бројни законски акти, укључујући и низ чланова Кривичног законика СР Немачке, обухваћен је појмом *борбена демократија (Streitbare Demokratie)*.<sup>28</sup>

---

26 BGB1, S1. Оригинални текст на немачком, као и превод на српски језик, објавила је Амбасада Савезне Републике Немачке у публикацији *Основни закон Савезне Републике (sic!) Немачке*, Београд, 2009. У даљем тексту користиће се овај превод, уз критичке напомене.

27 Оригинални текст Устава САД доступан на: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/charters.html>, а превод на: [http://www.crnvo.cg.yu/Ustav\\_SAD.pdf](http://www.crnvo.cg.yu/Ustav_SAD.pdf).

28 Види D. Oberndörfer, *op. cit.*, стр. 237 и даље.

Основни закон СР Немачке у извесном смислу полаже право на вечито важење, тј. на недодирљивост основних начела на којима је ново уређење државе засновано. Према члану 79, ставу 3 уопште нису дозвољене измене Основног закона, чак и уз потребну већину у Парламенту, ако дирају у принципе утврђене у члану 1, који се тичу основних људских права. Чланом 1 проглашава се неприкосновеност човековог достојанства, неповредивости и неотуђивости људских права и нормом да наведена основна права обавезују све гране власти као непосредно важеће право. Члан 20 утврђује да је Немачка демократска и социјална држава, да сва државна власт потиче од народа, да је законодавна власт везана уставним поретком, а извршна и судска власт законом и правом. Овај члан, такође, признаје право свих Немаца на отпор против онога ко ће предузети рушење уставног поретка, ако други начин спречавања такве намере не постоји. Члан 19 Савезног закона уопштено одређује могућа ограничења основних права или слобода предвиђених законом. Закон којим се ограничава неко право треба да има општу важност и не сме да важи само за појединачни случај. Одредба о ограничењу мора тачно да укаже на конкретно право или слободу на које се односи. Ограничењем не сме да се задире у „значајне елементе“<sup>29</sup> неког права.

Основни закон у члану 9, ставу 2 забрањује рад „удружења чији су циљеви или делатности у супротности с кривичним закоником, уставним поретком или с идејом о међународној мирољубивој коегзистенцији“.<sup>30</sup> Члан 21, став 2 односи се на политичке странке. Према његовом ставу 2, политичке партије „које се својим програмом или држањем својих припадника залажу да угрозе или укину слободни демократски основни поредак“<sup>31</sup> или да угрозе опстанак Савезне Републике Немачке“ сматрају се неуставним. Њихову неуставност утврђује Савезни уставни суд.

29 *Wesensgehalt* – боље би било „суштину“.

30 *Völkerverständigung* – много би боље било „разумевање међу народима“, тим пре што се појам мирољубиве коегзистенције још није користио 1949. године и што обухвата само упоредно постојање држава, а не народа.

31 *Freiheitliche Demokratische Grundordnung* – боље би било „слободарски демократски“ или „либерални демократски“.

Питањем злоупотребе основних права бави се члан 18, који овлашћује немачки Савезни уставни суд да лиши права на слободу мишљења, слободу штампе, слободу наставе, слободу окупљања, слободу удруживања, право на тајност кореспонденције и телекомуникације или права на азил свакога ко злоупотреби ова права и слободе „у борби против слободног и основног демократског поретка“.<sup>32</sup> Одузимање основних права је санкција која не личи на друге санкције. Онај ко злоупотреби неко право не може да га користи, али задржава сва остала права и не трпи никакву кривичну санкцију.

Као што смо већ напоменули, ограничење слободе удруживања по немачком праву примењује се на основу одлука нижих органа или њихових предлога Савезном уставном суду. Немачки Уставни суд је ову меру користио раније, у односу на политичке странке које су желеле да наставе делатност НСДАП и Комунистичке партије Немачке, као и у односу на неке екстремистичке организације страних усељеника, на пример, оне које су образовали палестински и хрватски екстремисти (1972. и 1976).<sup>33</sup> Овлашћени органи нису посезали за таквим мерама у последње три и по деценије иако су се повремено на немачкој политичкој сцени појављивале странке и политичка удружења који нису крили да желе да рехабилитују нацизам. Пошто није било одговарајућих иницијатива, Савезни уставни суд није морао да одлучује о забранама, што је показало да опасност од неког удружења умногоме зависи од њене перцепције у јавности. Ако се сматра да су удружења образовали ексцентрични безопасни људи, очигледно се, такође, сматра да је на таква удружења неумесно примењивати драстичне правне противмере. Тој уздржаности, свакако, допринеле су критике упућене Уставном суду СР Немачке из земље и иностранства због одлука да се подрже отпуштања из државне службе припадника неких неонацистичких и неокомунистичких организација због тога што су „непријатељи Устава“.<sup>34</sup> С обзиром на то да је појам државног службеника у

32 И овде важи напомена бр. 30.

33 Oberndörfer, *op. cit.*, стр. 239.

34 Неки немачки наставници отпуштени из јавне службе обратили су се Европском суду за људска права. У случају *Glaser v. Germany* (представка број 9704/82, пресуда од 28. 8. 1986. године), где се подносилац жалио јер је изгубио наставничко место због чланства у Националдемократској партији

Немачкој врло широк и да обухвата већину наставника и запослених у здравству, на железници, пошти и телекомуникацијама, ове мере, последњи пут одобрене 1975. године, нису биле добро прихваћене и више нису примењиване.<sup>35</sup>

Уставне одредбе су у Савезној Републици Немачкој разрађене у законодавству, а нарочито у њеном Кривичном законнику.<sup>36</sup> У вези с нашом темом треба поменути следећа кривична дела: подстицање на агресивни рат (члан 80а), подстицање на јавну мржњу (члан 130, став 1) и награђивање и одобравање криминалних радњи (члан 140).<sup>37</sup> Последње кривично дело је од посебног интереса јер може да се односи на оне који јавно одобравају и правдају злочине против човечности и геноцид.

*Сједињене Америчке Државе.* – Врховни суд САД, који игра и улогу Уставног суда, тумачи Устав САД, који се у погледу разних испољавања мишљења сматра нарочито либералним. Чувен је Први амандман на тај Устав, који гласи:

„Конгрес не може да доноси никакав закон о установљењу државне религије, као ни закон који забрањује слободно исповедање вере, а ни закон који ограничава слободу говора

---

Немачке, Суд је констатовао да су надлежни органи узимали у обзир ставове и поступке подносилаца предствки како би утврдили да ли испуњавају прописане услове за службенике, међу којима је била и лојалност слободарском демократском уставном поретку у смислу Основног закона. У суштини, било је речи о добијању државне службе, а не о слободи изражавања, па стога Немачка није прекршила ЕК. Међутим, у једном каснијем случају, који се тицао отпуштања из службе наставнице – чланице Комунистичке партије и њене кандидаткиње на изборима, Суд је закључио да је то, с обзиром на то да је она имала сталну службу (за разлику од жалилаца у претходна два случаја, који су били на пробном раду), била сувише оштра мера која није неопходна у демократском друштву те да је потврђено њено право на слободу изражавања. Ове се пресуде коментаришу у: Димитријевић и други, *ibid.*, стр. 265.

35 Види W. Schönbohm (yp.), *Verfassungsfeinde als Beamte*, Günter Olzog, München, Wien, 1979.

36 Види J. J. Darby, *The Penal Code of the Federal Republic of Germany*, Sweet and Maxwell, London, 1987.

37 „Свако ко 1. награђује, или 2. јавно, на неком скупу или растурањем списка на начин који може да поремети јавни мир, одобрава неки незаконит акт поменут у чл. 138, ст. 1, 1–5 и чл. 126 1 пошто су извршени или после кажњивих покушаја да се они изврше биће кажњен затвором до три године или новчаном казном.“ (Наш превод.)

или штампе или право народа на мирне зборове и на упућивање петиције влади за исправљање неправди.“

Као што се види, према америчком Уставу, неке слободе законодавац не сме ни да регулише, а камоли да ограничава. Врховни суд САД се, међутим, у тој области нарочито суочавао у оним случајевима где мора да се изјасни о порукама које се јавно износе на скуповима и у публикацијама.

И из искуства САД и праксе њиховог Врховног суда стиче се утисак сличан ономе који је могао да се стекне из понашања органа Савезне Републике Немачке и неких других земаља. Наиме, испоставља се да је реаговање на могућу злоупотребу слобода у великој мери зависно од процене опште ситуације у држави и могуће опасности коју употреба или злоупотреба неке слободе може да представља.

Утисак о томе да се САД и њихов уставни поредак налазе у опасности због коришћења слободе изражавања ради изазивања насиља био је јак у току Првог светског рата, када су се многи јавни радници и удружења супротстављали одлуци да се САД укључе у рат на страни сила Антанте, а против Немачке и њених савезника. У чувеној пресуди у случају *Schenck v. United States* Врховни суд је једногласно потврдио осуде неких лица немачког порекла, позивајући се на амерички Закон о шпијунџи од 1917. године. Врховни суд је оправдање за ограничење слободе изражавања нашао због блискости и величине опасности које су инкриминисана дела показала.

Према суду, значајно је „јесу ли речи у питању употребљене у таквим околностима и јесу ли такве природе да представљају јасну и непосредну опасност да изазову суштинска зла која је Конгрес дужан да спречи. То је питање блискости и степена“.<sup>38</sup> После критика које су те пресуде доживеле, такво тумачење је донекле ублажено тиме што се мање инсистирало на блискости и степену опасности, а више на томе да ли изјава представља јасну и непосредну опасност.

Нови подстицај строжем посматрању слободе изражавања дошао је за време хладног рата, када је САД захватио страх, па чак и хистерија у вези с могућом доминацијом ко-

---

38 *Schenck v. U. S.*, 249 U.S. 52 (1919).

муниста и субверзијом Комунистичке партије САД. И тада се примењивао тест јасне и непосредне опасности. У случају *Dennis v. United States* Врховни суд је одобрио гоњење вођа те партије сматрајући да су они, примењивањем марксистичке и лењинистичке доктрине, изазвали јасну и непосредну опасност по рушење уставног поретка САД.<sup>39</sup> Та пресуда је била критикована због тога што је Врховни суд САД, поведен медијском и политичком кампањом, карактеристичном за појаву макартизма у САД, исувише нагласио свој утисак о томе да је опасност „непосредна“, а пропустио да утврди колико је она јасна.<sup>40</sup> Речито је било издвојено мишљење познатог члана Врховног суда Дагласа (Douglas), који је указао на суштинску питања у овим и свим другим случајевима, тврдећи да је Комунистичка партија САД „безначајна“ и да „не представља стварну опасност по власт“, јер су њене вође у САД „јадни продавци нежељених идеја“.<sup>41</sup> Пресуда Врховног суда САД у случају *Brandenburg v. Ohio*<sup>42</sup> представљала је неку врсту реакције на претходну праксу и на критике њој упућене, тиме што је обратила више пажње на намеру окривљеног да подстакне или непосредно изазове незаконито понашање, ако такав исказ уопште може да изазове такво понашање.

*Само дело или могуће последице?* – Став је и у другим земљама зависио од перцепције политичке и социјалне ситуације, и то тешко може да се избегне. То је питање, као што смо видели, било и пред међународним телима. Међутим, правницима је тешко да изађу на крај с ограничењима људских права, нарочито оним везаним за слободу духа, која не могу да се ослоне само на забрањену или инкриминисану радњу, тј. на исказ или програм групе или појединца. Суд ће увек морати да процењује могуће последице нечијих исказа или поступака, а та процена не може да се сведе само на правну квалификацију већ у великој мери зависи од разумевања суштине поретка у држави и стања у којем се држава нала-

39 341 U.S. 495 (1951).

40 Види Th. Emerson, *The System of Freedom of Expression*, Vintage Books, New York, 1970, стр. 114.

41 *Dennis v. U.S.*, 341 U.S. стр. 581–589.

42 395 U.S. 444 (1969).



зи. Већ цитирано мишљење судије Дагласа о безначајности и безазлености америчких комуниста речито показује да тумачење норме о ограничењу зависи од перцепције опасности, коју не може да сугерише само законодавац. Можда Даглас није био у праву? Његов став на може да се провери читањем закона. Неизбежно је да у оваквим случајевима судови (или судије?) имају огромну улогу, за коју не могу да их припреме само студије права и усавршавање у тумачењу права већ велико грађанско искуство и оданост начелима демократије и познавање начина којима се она штити и развија.

## RESTRICTIONS OF THE FREEDOM OF ASSOCIATION AND RELATED RIGHTS PERMITTED BY INTERNATIONAL LAW

### Summary

The restrictions of the freedom of assembly and association are analysed in this article in the light of the Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights. The case law of the European Courts of Human Rights and the national legislation of member states of the European Union and of the United States of America are pointed out in the article, as well as the need for a proportional approach in restricting the freedom of association.

*Key words:* freedom of association, international law, comparative constitutionalism.

*Милан Марковић,*

министар за државну управу и локалну самоуправу,  
Београд

## СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА – ПРИХВАТЉИВА ОГРАНИЧЕЊА

*Резиме:* Текст анализира значај слободе удруживања за изградњу функционалне демократије. Посебно се истиче значај ратификације Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (2003). Анализира се Предлог закона о удружењима којим се у новом уставном оквиру настоји заменити досадашња законска регулатива у области удруживања грађана, у циљу максимизирања ове слободе, али и превенције њене злоупотребе у демократском поретку.

*Кључне речи:* слобода удруживања, Европска конвенција за заштиту људских права и слобода, Предлог закона о удружењима.

Као једно од основних права прокламованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, коју је наша држава ратификовала 2003. године, слобода удруживања, свакако, представља поред слободе окупљања, слободе мисли и слободе изражавања, фундаментално политичко право од посебног значаја у плуралистичким демократијама. Ове слободе представљају изузетно важна индивидуална, грађанска и политичка права која штите од самовољног мешања државе, као и основу за постојање и функционисање демократског друштва.

Чланом 11 Европске конвенције, грађанима се у основи омогућава да се окупе и изразе, као и да заштите своје заједничке интересе, што, свакако, доприноси развоју цивилног и политичког друштва, даје простор да се чују и остваре различита виђења, вредности или интереси. Стога, заштита и него-

вање управо ових слобода представља основ постојања и деловања низа организација – синдиката, политичких странака, удружења грађана и друго.

У том погледу, од посебног је значаја и став Европског суда за људска права да је слобода утврђена чланом 11 Европске конвенције фундаментално право демократског друштва и да је не треба рестриктивно тумачити.

Устав Републике Србије од 2006. године јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, али и право да се остане изван сваког удружења. Устав, међутим, не прецизира, као ни Европска конвенција који видови удруживања потпадају под позитивну или негативну слободу удруживања, изузев што се изричито Уставом забрањују тајна и паравојна удружења.

Тако се Уставом Републике Србије предвиђа либералан режим оснивања удружења без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом. Такво уређење свакако је у складу са судском праксом Европског суда у којој се истиче да је оснивање правног лица у циљу заједничких активности један од најважнијих аспеката права на слободу удруживања, без кога ово право не би имало практични смисао (пресуда Великог већа од 17. 2. 2004. године).

Друга страна слободе удруживања јесте и заштита од самовољне забране рада удружења, па у том погледу Устав Републике Србије предвиђа да само Уставни суд може да забрани рад удружења, и то оног чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Насупрот савременим уставним нормама и одредбама ратификоване Европске конвенције, начин остваривања гарантоване слободе удруживања у Републици Србији и даље уређују два у много чему превазиђена закона: Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана из 1982. године, донет као републички пропис и Закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ из 1990.

године, донет на некадашњем савезном нивоу. Наведени закони, иако више пута новелирани, садрже решења која су супротна новом Уставу, а пре свега, одредбе према којима о забрани рада удружења одлучује надлежни орган управе, а не Уставни суд.

Стога је Министарство за државну управу и локалну самоуправу у чијем су делокругу послови државне управе који се односе на политичко и друго организовање, осим синдикалног припремило Нацрт закона о удружењима, а влада је на седници одржаној 28. маја ове године утврдила Предлог закона о удружењима који је упућен Народној скупштини Републике Србије на разматрање и доношење. С обзиром на то да је предложено доношење Закона по хитном поступку, очекује се његово скоро усвајање, чиме ће Република Србија испунити још једну обавезу преузету приступањем у чланство Савета Европе, а полазећи од садржине Закона истовремено омогућити даље остваривање слободе удруживања на новим основама прилагођеним потребама савременог друштва и у складу с највишим европским стандардима.

Предлог закона, сагласно новим уставним могућностима и у складу с одредбама Европске конвенције, питање забране рада удружења решава на савременији и ефикаснији начин.

Најпре, у складу с уставном нормом уређује се искључива надлежност Уставног суда да одлучује о забрани рада удружења, уз експлицитно прописивање разлога за забрану рада удружења – ако је реч о тајном или паравојном удружењу или удружењу чији су циљеви и деловање супротни уставним и овим законом прописаним ограничењима.

Када је реч о напред поменутих циљевима и деловањима удружења, као разлог за забрану рада удружења, Закон прописује да они не могу да буду усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права, или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима. Наведени разлози за забрану рада удру-

жења, иако разрађују уставну норму о разлозима за забрану рада политичке странке, синдиката и другог облика организовања, па и удружења, могу да се оцене легитимним, пре свега, да би се заштитила права и слободе других грађана. Такође, за предложено законско решење може да се каже да је предвидљиво и довољно прецизно да омогући грађанину да одреди своје поступке, а при томе је и прилагодљиво промени околности у друштву.

Треба истаћи да одлука о забрани рада удружења може да се заснива на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и делатности удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако према околностима случаја може да се сматра да је удружење толерисало радње својих чланова. Такође, удружењу ће се забранити рад ако се учлани у међународну организацију или удружење које делује ради остваривања циљева који представљају предмет ограничења прописаних овим законом. Поред тога, Законом се прописује и забрана рада савеза удружења, која поред забране рада савеза може да обухвати удружења у његовом чланству, али само она која су изричито била обухваћена поступком забране. Као последица наведене забране, симболи визуелног идентитета и друге ознаке удружења коме је забрањен рад (заставе, паролe, униформе, грбови, значке и др.) не смеју јавно да се употребљавају.

Према Предлогу закона, поступак за забрану рада удружења покреће се на предлог владе, републичког јавног тужиоца, министарства надлежног за послове управе, министарства надлежног за област у којој се остварују циљеви удружења или Регистратора удружења (Предлогом закона Регистар удружења води Агенција за привредне регистре, као поверени посао преко Регистратора удружења). Када Уставни суд забрани рад удружењу оно се брише из Регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу, у складу с овим законом.

С обзиром на то да овај закон садржи уставну одредбу да се удружења оснивају и пре уписа у Регистар, што претпоставља да не морају да буду уписана у Регистар када се на њих примењују правила о грађанском ортаклуку, ипак је значајно

нагласити да одредбе о забрањеним циљевима и деловању, као и правне последице те забране подједнако важе за сва удружења без обзира на то да ли су уписана у Регистар или не.

Овим законом се први пут уређује статус и деловање страних удружења у Републици Србији, односно њихових представништава, па се одређене одредбе Закона односе и на забрану рада представништва страног удружења, односно прописује се да поступак за забрану рада удружења може да се покрене и у односу на представништво страног удружења ако су његови циљеви и деловање супротни Уставу Републике Србије, овом закону, међународним уговорима које је закључила Република Србија и другим прописима. Уређен је, такође, круг лица која могу да покрену поступак за забрану рада представништва страног удружења (који је идентичан кругу лица овлашћених за покретање поступка за забрану рада домаћег удружења, изузев Регистратора удружења који је у овом случају Регистратор страних удружења). И у случају забране рада представништва страног удружења одлуку доноси Уставни суд.

Слобода удруживања у смислу члана 11 Европске конвенције, као и члана 55 Устава обухвата различите облике и начине организовања, између осталог, и слободу политичког удруживања.

С тим у вези, потребно је истаћи да нови Устав посвећује посебне одредбе политичким странкама и смешта их међу основна уставна начела. Наиме, Уставом се политичким странкама јемчи и признаје улога у демократском обликовању политичке воље грађана. Оснивање политичких странака сагласно уставним одредбама је слободно, али статус правног лица политичка странка стиче тек уписом у регистар који води државни орган у складу са законом. Устав, такође, прописује да политичке странке не могу непосредно да врше власт, нити да је потчине себи, па у том смислу треба разумети уставно начело које штити грађанску сувереност, а према којем ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може да присвоји сувереност над грађанима, нити успостави власт мимо слободно изражене воље грађана.

Већ у уставним начелима уочене су основе за забрану деловања политичке странке, независно од тога што Устав у одредби којом јемчи слободу удруживања, такође, уређује ове основе, тако да је недопуштено деловање политичке странке које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. И о забрани рада политичке странке искључиво одлучује Уставни суд.

Још један вид ограничења политичког организовања јесте и уставна забрана чланства у политичкој странци одређеним носиоцима јавних функција и припадницима појединих државних служби. Тако „судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака“. Но, без обзира на то ограничење, не може да се каже да оно није легитимно, јер га допушта и Европска конвенција (према члану 11, ставу 2: „Овим се чланом не спречава законито ограничавање вршења ових права припадницима оружаних снага, полиције и државне управе.“).

После готово две деценије од доношења првог Закона о политичким организацијама који је увео вишестраначки систем у Републици Србији, Народна скупштина Републике Србије 12. маја ове године донела је нови Закон о политичким странкама у складу с решењима садржаним у Уставу, али и обавезујућим међународним актима, а пре свега, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.

Слобода удруживања и самосталност политичких странака у остваривању политичких начела, циљева и вредности за које се залажу, као једна од општеприхваћених начела удруживања уграђени су и у овај закон. Тако се Законом политичка странка одређује:

- као организација грађана слободно и добровољно удружених, основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима, уз истовремено одређење појма политичке странке националне мањине;

- рад политичке странке је јаван, а у складу са Кодексом добре праксе за политичке странке (Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе бр. 1546 (2007) од 17. априла 2007. године) обезбеђују се елементарни начини обезбеђивања јавности рада политичке странке (политичка странка је дужна да учини јавно доступни путем интернета оснивачки акт, лично име заступника политичке странке, програм, статут и друге опште акте, ако их доноси), као и одговорност због необезбеђивања ових елемената (прописује се прекршајна одговорност за политичку странку и заступника политичке странке за случај да се не обезбеди доступност наведених података и аката на интернету);
- законитост рада се поред начела јавности рада убраја у основна начела на којима се рад политичке странке заснива;
- у складу с уставним решењима политичка странка стиже статус правног лица уписом у Регистар политичких странака који води Министарство за државну управу и локалну самоуправу;
- као посебна заштита политичке странке, осим судске заштите путем управног спора, Закон прописује заштиту од тзв. *ћутања администрације*, и то тако што прописује да се политичка странка сматра уписаном у Регистар ако надлежни орган у року од 30 дана од дана предаје уредне пријаве за упис не донесе решење о упису, односно о одбацивању пријаве за упис политичке странке у Регистар.

Међутим, како остваривање ове слободе не може да буде на штету других грађана и државе, полазећи од члана 11, става 2 Европске конвенције, а у складу са чланом 5, ставом 3 Устава прописана су неопходна ограничења у погледу деловања политичке странке тако да оно не може да буде усмерено на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање расне, националне или верске мржње. Предло-



жено решење као легитимно право државе креће се у оквиру међународних стандарда у овој области, а сличне одредбе садржане су и у важећим законима већине других европских држава. Приликом уређења тог питања узети су у обзир и обавезујући међународни акти о ограничењима у погледу политичког удруживања у државама чланицама Савета Европе (Резолуција 1308 (2002) Сталног одбора Парламентарне скупштине Савета Европе од 18. 11. 2002. године, Резолуција 1344 (2003) Парламентарне скупштине Савета Европе од 29. 9. 2003. године и др.).

Сагласно уставном решењу, као и Законом утврђује се искључива надлежност Уставног суда да одлучује о забрани рада политичке странке, и то само оне чије је деловање супротно Уставом и овим законом прописаним ограничењима или ако се удружи у шире политичке савезе у земљи или иностранству или споји с политичком странком која делује супротно наведеним ограничењима. У случајевима када одлучује о забрани рада политичке странке, Уставни суд примењује одредбе Закона који уређује поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука.

Поступак за забрану рада политичке странке покреће се на предлог Владе, Републичког јавног тужиоца и министарства надлежног за послове управе које води Регистар политичких странака, а ово решење усаглашено је с одредбама Закона о Уставном суду. Политичка странка брише се из Регистра када јој Уставни суд забрани рад, даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу који води Регистар политичких странака (Министарству за државну управу и локалну самоуправу).

Када се говори о слободи удруживања из аспекта неопходних ограничења и њиховој примени у пракси потребно је посебно нагласити да до данас у Републици Србији није забрањен рад ниједној политичкој странци, нити је Министарству за државну управу и локалну самоуправу, од дана преузимања надлежности у области остваривања слободе удруживања (2006) до данас, достављена иједна одлука о забрани рада удружења грађана како би се брисао из регистра.

## FREEDOM OF ASSEMBLY – ACCEPTABLE RESTRICTIONS

### Summary

The importance of the freedom of association for the establishment of the functional democracy is analysed in this article. The significance of the ratification of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (2003) was emphasised. The author also analysed the Draft Associations Act which is an attempt to replace the current legislation concerning the field of association of citizens within the new constitutional framework, aiming of maximising this freedom, as well as the prevention of its abuse in the democratic states.

*Key words:* freedom of association, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Draft Associations' Act.

проф. др Милан Јовановић,  
Факултет политичких наука Универзитета у Београду

## УСТАВНА ОРАНИЧЕЊА ЗА ЗЛОУПОТРЕБУ ДЕМОКРАТИЈЕ

*Резиме:* Текст продубљује теоријску дилему о границама мера које демократски поредак може да предузме у сопственој заштити на примеру релевантних законских предлога након доношења новог Устава Србије. Истиче се комплексност проблема како на компаративном нивоу уз навођење решења примењених у другим државама, тако и у краткој историји вишестраначја у Србији. Предложена решења се критички преиспитују уз залагање за степеновано санкционисање непријатеља демократије.

*Кључне речи:* злоупотреба демократије, забрана политичких партија, конституционализам.

Поставља се питање да ли демократија има инструменте да се брани од злоупотребе принципа на којима почива. Да ли треба – и ако треба – која уставна ограничења треба користити за злоупотребу демократије? Тачније, да ли за непријатеље демократије треба да има демократије?

При том, треба се држати у теоријској и упоредној равни само онолико колико је потребно за објашњење става о тезама о којима треба расправити.

### I

Први став је да су слобода удруживања, слобода окупљања, слобода изражавања мишљења, као и слобода штампе аксиоми конституционалне демократије. Све демократије се, у мањој или већој мери, кад-тад суочавају с проблемом активности антиконституционалних организација, група и покрета.

И у свим тим случајевима поставља се питање до које мере могу да се гарантују и заштите наведена права онима који демократске принципе користе да би подривали и коначно уништили конституционални поредак. Кад год се покрене аргумент сигурности и опстанка конституционалне демократије расправа заврши у спорењима о питањима „конституционалног државног разлога“.<sup>1</sup> Посезање за том сложеном и тешком материјом приврженицима конституционалне демократије увек је непријатно. Зашто? Зато што конституционална демократија није сигурна како да реши тај проблем. Реална алтернатива, као могућ одговор на то питање, увек може демократију да одведе у самодеструкцију. То може да се деси ако поредак толерише организације које делују против демократије применом демократских слобода, али и посезањем за инструментима који ће такве организације ставити ван закона. У оба случаја, демократија као поредак може да буде угрожена, тако да се поставља питање како се кретати између Сциле и Харибде. Једноставније је када су у питању појединци који сами делују – тада систем може приуштити да их третира као „споменике сигурности“, као „грешку“ која омогућава победу разума. Нажалост, савремене конституционалне демократије суочене су с непријатељима којима су на располагању неслућене могућности употребе силе и терора у информатичком глобалном друштву. Све оне по правилу делују искључиво позивањем на „партијски разлог“. Конституционална демократија у таквим ситуацијама не може олако да се позива на светле идеале. Нити ће посезање за државним разлогом у корист демократије решити проблем. Како је заштита људских права срж конституционалног поретка и разлог његовог постојања, свако посезање у та права мора да буде оправдано јасним навођењем чинова који представљају отворену опасност по конституционални поредак. У противном, демократија ће бранећи се од непријатеља поништити саму себе.

---

1 К. Фридрих, *Конституционална демократија – теорија и пракса у Европи и Америци*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 147–148.

## II

Дакле, вредности демократије које се обезбеђују владавином права и уставом могу нужно да се одбране привременим одступањем од устава. Пошто такве околности „захтевају страшну одговорност и најбоље одмерену практичну разумност“, како каже један правни писац, онда је јасно да не постоји универзални „кључ“, „водич“, „мапа пута“ који би помогли деловање уставних судова увек и у свакој ситуацији. Такве ситуације јесу последице директних околности у једном друштву и у поступању је довољно имати на уму две чињенице. Прва се односи на то да устав није суицидни пакт и да његове одредбе морају да буду истовремено ограничене и „појачане“ имплицитним забранама и овлашћењима нужним како би се спречила експлоатација његових принципа од оних чије је деловање усмерено на његово свргавање. И друго, устав има одговорност да утиче на добро заједничког живота чувајући кохезију политичке заједнице. Они који суде морају да буду свесни ових принципа и методологије у доношењу одлука ове врсте јер су то увек ситуације које одступају од уобичајених. Проблем је већи када је устав нем на такве ситуације, а најчешће јесте, и утолико је одлучивање теже, а одговорност већа.<sup>2</sup>

## III

Ако је све то тако, поставља се питање зашто с времена на време ипак оживе расправе о околностима у којима треба ограничити слободу удруживања. Да ли су већ постојећи механизми довољни? Како их применити? Зашто се једноставно не копирају решења из других правних система и слично? Зато што се они нису увек потврдили као ефикасна заштита, а истовремено су, у многим случајевима, постигли по демократију погубне ефекте. Навешћу само примере хистерије у САД за време Макартија. Покушај забране Комунистичке партије у Аустралији. Упоредна пракса је каталог примера

2 Ц. Финис, *Природно право*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 286.

произвољне полицијске акције и на основу постојећих ограничења. Уставна одредба о забрани „нарушавања интегритета националне територије и републиканског облика владавине“ у Француској усмерена првенствено против монархистичких носталгичара омогућила је владама после Другог светског рата да се обрачунају с низом левичарских, десничарских, националистичких и регионалистичких удружења. Иако нема конкретне бројке, истраживачи су се усагласили у оцени да је мало познато да је у Француској забрањено далеко више екстремних организација него у Немачкој, чији систем слови за строжи. То нису примери одбране ни права ни демократије него примери злоупотребе и једног и другог да би се обрачунали с политичким противницима, и то у демократским друштвима.<sup>3</sup>

Ипак, у демократијама у којима постоје разрађени механизми забране нису нестали појединци, групе или организације које имају екстремне погледе. Напротив, забране могу да буду подстицајне, претварајући се у неку врсту акцелератора који ће додавати таквим организацијама нову енергију, присталице, бесплатну и ефикасну пропаганду. У таквим ситуацијама маргинална мишљења могу да нарасту до размера која угрожавају демократију, с обзиром на то да легалним методама – изборима – могу да се инсталирају у политичким институцијама, као на пример Партија слободе у Аустрији 1999. године. Демократије у којима делује велики број политичких субјеката у политичкој арени на супротним линијама расцепа могу да буду у мањој опасности, да буду разбијене насиљем, или да се распаду, него друштва која су подељена само једном линијом расцепа. Велики број расцепа доприноси потирању тензије подела – парадоксално, али таква друштва су „зашивена“ по линијама конфликта.<sup>4</sup> А, савремена друштва су те линије расцепа разгранале дуж полних, расних, верских, националних, квалификацијских разлика. Оне истовремено представљају баријеру настанку *status quo* околности, односно могућности да се стварају и јачају непријатељи

---

3 Д. Лаловић, „Политички плурализам и уставноправни статус политичких странака“, *Политичка мисао*, 2001/4, стр. 25.

4 Е. А. Росс, *The Principles of Sociology*, Century, New York, 1920, стр. 164–165.

демократије. Једноставније речено, постојање непријатеља демократије и могућност да изразе свој став политичким средствима јача је одбрана конституционалне демократије од забрана јер их могућност представљања чини маргиналном опцијом, што их имобилише да своје политичке ставове претворе у политичку акцију која би била уперена на делегитимацију демократског поретка. Наравно, такав став је тек једна утеха либералног концепта који почива на представи да ствари неће кренути по злу. У пракси, наравно, то није случај, и на радикално питање има ли демократије за непријатеље демократије траже се и нормирају и радикални одговори.<sup>5</sup>

#### IV

Од реконституисања политичког плурализма, у Србији није забрањена ниједна организација. Странке јесу претиле једне другима Уставним судом, али иницијатива за забрану није било. У протекле две деценије грађанског рата, изолација, санкција, економских недаћа – дакле, ситуације погодне за разне врсте екстремизама – Србија је остала мултиетничко, мултиверско и мултикултурно друштво. Правосуђе се није бавило забранама. Нису забрањене чак ни екстремно антисистемске странке и терористичке организације које су на Космету оружаним насиљем рушиле уставни поредак и територијални интегритет. Све време страначки систем у Србији био је поларизован у неким етапама и екстремно, али то није довело до превласти организација у чијем су деловању могли да се уоче елементи усмерени на заговарање насиља за постизање политичких циљева. Такве појаве остале су све време на политичкој маргини, и то без консолидованог демократског поретка. Слаб демократски капацитет политичких институција није отворио поље расту екстремизма, а постојеће претње забранама показале су се довољним бранама за непријатеље демократије. Данас имамо у доброј мери потконсолидовани систем демократије. Институције

---

5 Д. Вукомановић, Легитимацијске матрице политичких партија у Србији и Црној Гори 1990–2002, докторска дисертација одбрањена на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, стр. 219–220.

су по претпоставци далеко спремније да се супротставе екстремним организацијама и без задирања у основна права.

Све доскора на снази је био закон по којем је рад странака могао да буде забрањен јер су учлањивале и злоупотребљавале малолетнике и примале средства из иностранства. Говорећи о првој наведеној могућности забране, можемо да прisetимо примера када су поједине странке укључиле децу у своју изборну кампању, али није било реакције и процене да ли се тада било речи о злоупотреби. Дакле, прилично строге нормe нису примењиване.

Нови закон о политичким странкама изразито поштрува услове регистрације, а истовремено ублажава услове забране политичких партија. Поменуте две могућности више нису нормe по којима странке могу да се забрањују. Нови закон је усмерен на стварање услова за подстицање умереног плурализма у страначком систему, уозбиљавању страначке сцене. Међутим, то може да отвори простор за селидбу разних актера из страначке арене у поље грађанског друштва – биће више захтева за оснивање удружења грађана која ће због строжих услова регистрације на такав начин задовољавати политичке и страначке аспирације оснивача.

Када је реч о захтеву за забрану који је поднет Уставном суду, као и дилемама изнетим у тезама за саветовање о забранама нерегистрованих организација, актуелни Устав је врло јасан. Организације које нису регистроване и нису организације представљају тајне, завереничке, терористичке, криминалне и сличне групе. Како је такав вид организовања и деловања Устав изричито забранио, захтев Уставном суду је беспредметан.<sup>6</sup> Он је у надлежности тужилаштва и мерама које он на основу Устава може да предузме према појединцима и групама који се одлучују на такав вид деловања, што је ефикасно и урађено. Евентуална позитивна одлука Уставног суда о забрани фактички не би ни могла да се изврши, нити би такве групе и појединци могли да се бришу из регистра зато што нису ни уписани, па би таква одлука имала декларативни, а не правни карактер.

Разумљива је оправдана бојазан од ширења екстремизма, јер смо сведоци таквог деловања управо сада за изборе у

6 Устав Републике Србије, члан 55, став 3.



Европски парламент, када се у појединим чланицама ЕУ удружују антиимиграционе и антиромске организације, па се не запажа да је покренута дебата о забрани таквих организација са ксенофобичним и расистичким ставовима, али наш историјски контекст не даје за право тим страховима. Ни фашизам, ни нацизам, ни расизам, ни деривати ових идеологија у Србији нису имали заговорнике, организације и моћ који могу да се сматрају релевантним. Није добро да за санкционисање сваког „фирера из мог сокака“ потежемо Уставни суд. Устав је дао довољно простора тужилаштву и редовним судовима да делују против екстремиста и они то треба да чине. Санкционисање непријатеља демократије мора да буде степеновано, иначе, посезање за ограничавањем уставних права лако може да прошири дискреционо право управних и полицијских органа. Уплитање тако високе судске инстанце у санкционисању маргиналних екстрема је „пуцање топом на комарце“ и контрапродуктивно је. Маргиналци и групе окупљени око ретроградних идеологија тако добијају далеко већи публицитет, као и пораст интересовања за идеје које пропагирају. Дода ли се ту мало популизма, вешт оратор и ореол прогнанника коме се ускраћује право на удруживање и говор – и бројна искуства других која сведоче да ширење уставног ограничавања права лако отвара простор за дискреционо деловање полицијских и управних органа – можемо да дођемо у ситуацију да ћемо у будућности расправљати о реинкарнацији вербалног деликта, гушења уставом зајемчених слобода, и тоталитарном поретку.

## CONSTITUTIONAL RESTRICTIONS FOR THE ABUSE OF DEMOCRACY

### Summary

The articles further analyses the theoretical dilemma on the limits of measures undertaken in democratic societies for the purpose of protection based on the relevant draft legislation subsequent to the passing of the Serbian Constitution. The author emphasises the complexity

of this problem, both comparatively by enumerating practices in other states and in the short period of pluralism in Serbia. The author critically analyses the draft legislation and supports the gradual sanctioning of the enemies of democracy.

*Key words:* abuse of democracy, ban of political parties, constitutionalism.

*проф. др Агнеш Картаг-Одри,*  
судија Уставног суда Србије

## СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА И ЊЕНО ОГРАНИЧЕЊЕ

*Резиме:* У раду се анализира проблематика слободе удруживања и њеног ограничавања, као ванредне мере у демократском друштву. У средишту пажње налази се актуелна проблематика односа Уставног суда и удружења, политичких организација и странака, наводећи Уставом прописане разлоге који су основ за забрану деловања наведених асоцијација.

Закључено је да однос између Уставног суда и политичких организација и удружења, поред уставноправног, има и политичку димензију. Ова веза је институционализована у оквиру надлежности Уставног суда, дајући уједно право држави да у одговарајућем поступку контолише рад ових асоцијација. Мера ових ограничења треба да буде пропорционална и нужна ако представља одговор на неку значајну друштвену потребу. При том је неопходно пронаћи равнотежу између основног права појединца на слободу удруживања и интереса заједнице као целине, узимајући у обзир и општу ситуацију у датој држави.

Поред уставних решења, указано је и на досадашњу уставно-судску праксу, као и на упоредноправне аспекте и системе европских земаља. Одговор на наведена питања тражен је и у односу на Европски суд за људска права, чије одлуке представљају резултат примене Европске конвенције, нарочито чл. 8, 10 и 11 који утврђују и одступања прокламованих права и слобода, као у Препоруци Венецијанске комисије.

*Кључне речи:* слобода удруживања, ограничење слободе удруживања, распуштање и забрана деловања политичких организација и удружења, уставни суд, члан 11 Европске комисије.

## 1. Увод

У савременом демократском друштву слобода политичког и сваког другог удруживања несумњиво се сврстава у круг најзначајнијих грађанских слобода. Демократско друштво, међутим, има обавезу да обезбеди механизме којима ће се спречити злоупотребе ове слободе, посебно ако њено остваривање прерасте у политички екстремизам. Чињеница је, наиме, да се Европа и у XXI веку суочава с постојањем организација и удружења која делујући на просторима европских држава угрожавају људска права, заступајући и ширећи расну, националну или верску нетрпељивост и мржњу, као и страх од различитости. Један од важних услова за ефикасну заштиту људских права и сузбијање тих појава је и да уставно судство и правосуђе буду независни, политички неутрални и довољно стручни и оспособљени за правилну примену како домаћег позитивног права, тако и општеприхваћених правила међународног права којима се ограничава слобода удруживања или забрањује неприхватљиво деловање политичких организација или удружења грађана.

Проблематика ограничења слободе удруживања, а посебно питање забране деловања удружења и политичких организација на први поглед није нарочито тежак задатак, тим пре што је одговор на нека питања могуће наћи и у одлукама Европског суда за људска права која су резултат примене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (нарочито у чл. 9, 10 и 11 који утврђују и одступања од прокламованих и гарантованих слобода изражавања, слободе мисли, те права на окупљање и удруживање). Међутим, у сваком конкретном случају изнова се отварају одређени проблеми који се испољавају и као процесна, али и материјално-правна питања. Стога је у вези с питањима која се односе на забрану деловања удружења и политичких организација потребно узети у обзир и судску праксу Европског суда за људска права, нарочито у вези с поменутиим чл. 10 и 11. Ово тим пре што с принципијелног становишта може да се сматра неопходним да се санкционишу или чак спрече сви

облици деловања којима се шири, подстиче, стимулише или оправдава мржња заснована на различитости, под условом да су „формалности“, „услови“, „ограничења“ или „санкције“, које се уводе у интересу спречавања наведених облика деловања, сразмерне легитимном циљу који се жели постићи. Како тумачити такве ставове? Који су то „само убедљиви и императивни разлози“ који могу да оправдају ограничење слободе удруживања и у правном систему Републике Србије и која је улога Уставног суда Србије у том процесу? То су питања која представљају предмет наше пажње у делу који следи.

## 2. Одређивање основних појмова

Слобода удруживања убраја се у темељне друштвене принципе држава чланица Савета Европе, укључујући и Републику Србију. Слобода удруживања се „без изузетка одобрава у свим уставима, уз одређене разлике како у погледу гарантовања, тако и у постојању граница у њиховом вршењу.“<sup>1</sup>

Појединци се превасходно удружују с намером да остваре одређене циљеве. То, међутим, не значи само окупљање ради остваривања заједничких интереса већ и постизање одређеног нивоа стабилности и извесну форму институционалне структуре. Да би се смањила могућност кршења или сужавања слободе удруживања, као и осталих права с којима је она тесно повезана, створени су и стандарди о њиховом уважавању.

Ти стандарди су у савременим условима предвиђени и бројним универзалним и регионалним документима о људским правима и слободама. Ту се убрајају, превасходно, Универзална декларација о људским правима УН (1948), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966) и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950) (у даљем тексту: Конвенција). Та конвенција у Републици Србији, као и остали потврђени међународни уговори чине саставни део унутрашњег правног поретка, те имају надзаконску снагу.

1 Д. М. Стојановић, *Основна права човека, људска права и слободе у уставима европских држава*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 1989, стр. 107.

Значај слободе удруживања у процесу демократизације и успостављању владавине права добија посебну потврду и кроз активност бројних међународних организација, међу којима Венецијанској комисији (Европска комисија за демократију путем права) припада истакнуто место. Комисија је усвојила бројне смернице, укључујући и оне које су у вези са забраном удружења и политичких странака.<sup>2</sup>

Када је у питању одређење појма **слободе удруживања** он је садржан у члану 11 Конвенције:

1. Свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима, укључујући право на оснивање синдиката или право на приступање ради заштите својих интереса.
2. Не могу се постављати никаква ограничења остваривању тих права, осим оних која су прописана законом и која су у демократском друштву нужна ради интереса државне безбедности или јавног реда и мира, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Овај члан не забрањује да се намећу законска ограничења у остваривању тих права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.

Из ове одредбе произлази да слобода удруживања омогућава појединцима да своја права и интересе остварују у заједници са другима, доприносећи активнијем учешћу у управљању друштвеном заједницом. Та могућност је значајна јер удруживање из социолошког аспекта представља стварање или приступање организацији, односно творевини која је због својих карактеристика способна да оствари циљеве које појединци сами не могу ефикасно или уопште да остваре.

Када је реч о **садржају права на слободу удруживања** на основу члана 11 Конвенције проистиче да она има два аспекта: позитивни и негативни. Први обухвата право на ос-

2 *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, adopted by the Venice Commission at its 41<sup>st</sup> Plenary session on 10 January 2000. CDL – INF (2000)1

нивање или право на придруживање већ постојећим удружењима, док се други, негативни аспект, састоји у праву да се не приступи неком удружењу. Садржај позитивне слободе удруживања обухвата и заштиту од забране деловања, о чему ће бити више речи у другом делу овог рада.

**Облици организовања** заштићени слободом удруживања су следећи: удружења, политичке странке, синдикати, те друштвене организације.<sup>3</sup> Паравојна удружења, међутим, не само што нису заштићена правом на слободу удруживања већ су и забрањена.

Појам удружења у смислу Конвенције има аутономно значење, независно од постојећих класификација у правним системима држава потписница. Под **удружењем** најчешће се подразумева сваки вид организације, без обзира на њен правни облик, у оквиру којег се више физичких или правних лица уједињује на дужи временски период око заједничког циља у смислу организационог формирања воље.<sup>4</sup> Међутим, удружења треба разликовати од простог окупљања лица жељних заједничког дружења. Пракса Европског суда за људска права указује на то да „удружење“ ипак мора да има одређени „организациони и институционални карактер, којем неко може да приступи и изјави да је његов члан“,<sup>5</sup> односно трајност (стабилност) на основу које се разликује од неформалних друштвених творевина и заједница пролазног карактера, чија је заштита, такође, гарантована у оквиру члана 11 Конвенције, али у овом случају у оквиру права на слободу мирног окупљања. Дакле, унутар групе појединаца

---

3 Изван оквира члана 11 Конвенције остају све организације које формира влада, јавна тела и слично, као и удружења која се формирају *ex lege*, као на пример, адвокатске, лекарске и привредне коморе. Опширније: А. Јакшић, *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 317.

4 Закон о удружењима (*Службени гласник РС*, број 51/09) у одредбама члана 2 прописује: да је удружење у смислу овог закона добровољна и невладина недобитна организација, заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом (став 1).

5 *Mc Fealley v. UK*, број 8317/78, одлука Комисије од 15. 5. 1980, *Decisions and Reports (DR) 20*, стр. 44.

мора да постоји намера и мора да буде видљиво настојање да се успостави организациона структура.<sup>6</sup>

То, с друге стране, не значи да удружење мора да има формални статус, на пример, да буде регистровано или на други начин буде признато као правно лице, јер члан 11 Конвенције штити и неформална удружења, под условом да задовољавају минимум трајности и организованости.<sup>7</sup>

**Политичке странке** су облик удружења која се оснивају и делују у одређеним уставноправним оквирима, територијално и временски опредељеним. Оне учествују у обликовању политичке воље и од кључног су значаја за ваљано функционисање демократије. Њихов задатак предлагања кандидата за политичке функције и организовање избора има уставни значај. *Обичним* удружењима недостаје тако постављени циљ. Политичке странке су организације грађана слободно и добровољно удружених, основане ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана, као и ради учешћа на изборима. Важно је истаћи да деловање политичке странке не може да буде усмерено на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности.<sup>8</sup> У Смерницама Венецијанске комисије наглашено је да циљеви политичких странака нису партикуларни, тј. за разлику од неполитичких удружења, оне својим програмом постављају опште циљеве и визије.<sup>9</sup> Управо због реченог, политичке странке се сврставају у оне релевантне категорије у контексту којих је могуће сагледати и улогу уставног судства дате државе.<sup>10</sup>

---

6 Ch. Tomuschat, Freedom of Association, у: R.St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold (ур.), *The European System of the Protection of Human Rights*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1993, стр. 494.

7 Закон о удружењима (*Службени гласник РС*, број 51/09) прописује да се на удружења која немају статус правног лица сходно примењују правна правила о грађанском ортаклуку, осим ако овим законом није другачије одређено (члан 2, став 3).

8 Закон о политичким странкама, члан 2 (*Службени гласник РС*, број 36/09).

9 *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties... Ibid.*

10 В. Становчић, „Улога уставног судства у остваривању владавине права и поделе власти“, Зборник радова са Саветовања *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу*, Уставни суд републике Србије, Београд, 2003, стр. 23.



**Синдикати** су посебне врсте организација које се убрајају у подручје примене права на слободу удруживања.<sup>11</sup> На основу члана 11 Конвенције синдикати представљају један облик којим право на удруживање може да се оствари.

### 3. *Позиционирање слободе удруживања у оквиру постојећих класификација људских права*

Међународни пактови о људским правима већ и својим називом показују да почивају на подели људских права на грађанска, политичка, економска, социјална и културна права.<sup>12</sup> Тиме се указује на чињеницу да су наведена права у вези са појединим друштвеним сферама те да то утиче и на њихову правну природу.

Грађанска и политичка права тичу се у првом реду односа појединца и државе. Заснована су на принципу слободе, представљајући границу до које сеже власт државе. Политичка права наглашавају право на учешће грађана у управљању државом и заједницом. Ради остваривања тих права неопходно је обезбедити и нека права која се налазе између грађанских и политичких, а слобода удруживања и окупљања представљају управо таква права. Дакле, слобода удруживања (као и слобода изражавања и окупљања) позиционирана је на подручју где се преклапају грађанска и политичка права. С једне стране, као грађанско право, слобода удруживања гарантује заштиту од самовољног уплитања државе у случајевима када појединац жели да се удружи с другима. С друге стране, као политичко право, она је нужна за функционисање демократије јер политички интереси могу ефикасно да се промовишу само у заједници с другим (у политичкој странци, интересној

---

11 Право оснивања и удруживања у синдикате представља посебан облик слободе удруживања. Појам слободе претпоставља неку меру слободе избора да би се она вршила, D. Gomien, *Europska konvencija o ljudskih pravima*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Naklada, Zadar, 2007, стр. 197.

12 Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966) и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Више о томе: В. Димитријевић, М. Пауновић, *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 175.

групи, организацији или другом удружењу за промовисање одређених јавних интереса).<sup>13</sup>

Већина аутора и у уставноправној теорији људска права дели у генерације, што треба да одрази историјски ред њиховог актуелизовања и признавања. Тако се у **прву генерацију** убрајају напред наведена грађанска и политичка права (*liberté*), док економска, социјална и културна права убрајају се у **другу генерацију** (*égalité*). **Трећом** генерацијом обухватају се махом права настала после Другог светског рата и чине је права солидарности (*fraternité*).<sup>14</sup> Разлика међу „генерацијама“ састоји се, између осталог, и у томе што су грађанска и политичка права утужива. Титулари, наиме, имају субјективно право да се у случају кршења права прве генерације, у коју се сврставају и права гарантована чланом 11 Конвенције, обратe надлежним унутрашњим и/или међународним судским и другим телима.

Наведена класификациона схема често се критикује.<sup>15</sup> Запажено је да се ради избегавања прилично непродуктивних расправа о примату једне генерације људских права над другом, настоји да се оне превазиђу таксативним набрајањем приоритетних права која у датим оквирима морају да се заштите. У ову групу убрајају се, поред слободе удруживања, и колективна права.<sup>16</sup>

Основни правац размишљања о људским правима садржан је у томе да су она индивидуална. Многа права, међутим, не могу да се остваре у изолацији, те као њихови носиоци

---

13 M. Nowak, *U. N. Covenant on Civil and Political Rights, CCRPR Commentary*, Strasbourg-Arlington, 2005, стр. 385.

14 Узима се да је „основ поделе временски примат, односно тренутак када су се одређена људска права појавила на јавној сцени,“ K. Vasak, *A Thirty Year Struggle*, The UNESCO Courier, 1977, стр. 29.

15 У прилог релативности класификације људских права говори и чињеница да нека права могу да се сврстају у више категорија. Тако, на пример, формирање синдиката може да се сврста и у политичка, као и у економска и социјална права. Више о томе: В. Димитријевић, А. Картаг-Одри и др., *Културна права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1999, стр. 111.

16 О тзв. Зигартовој (Zighart) дефиницији видети опширније код: A. Eide, *Cultural Rights as Individual Human Rights*, у: E. Asbjom et. al. (ур.), *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, London, 1995, стр. 21–22.

могу да се појаве и групе људи. Та права се називају колективним. На путу између индивидуалних и колективних права налазе се она која подразумевају заједничко уживање,<sup>17</sup> и која се обично формулишу као „право појединца да у заједници са другима ужива неко право.“<sup>18</sup> У групу права која имају и колективну димензију убрајају се и слободе изражавања, окупљања и удруживања.

#### 4. Слобода комуницирања с другим

У корпусу слобода и права која имају политичку димензију и представљају основу сваке савремене демократије, нарочито важно место припада слободама, којима се омогућава комуницирање и успостављање различитих веза између људи сличних интереса или политичких опредељења, односно уверења. То су, пре свега, слобода мирног окупљања и слобода удруживања, без којих није могуће замислити модерне демократије, а с тим у вези ни уживање тзв. демократских права, којима се обезбеђује учешће у јавном животу и управљању заједницом. Ове две слободе су, због велике блискости, јединствено уређене и чланом 11 Конвенције. Реч је, дакле, о двома међусобно повезаним, комплементарним, али ипак различитим правима, у том смислу да доприносе узајамном остваривању слободе удруживања која претпоставља слободу окупљања, без које удружења не би ни могла активно да делују.<sup>19</sup> **Појам окупљање** означава намерно и привремено присуство на јавном месту неког броја особа ради изражавања заједничких ставова.<sup>20</sup> Из реченог произлази да се под окупљањем подразумева и сусретање с људима, те да оно представља мање формалан скуп од удруживања. Стога, није у тако значајној мери повезана с различитим врстама формалних дозвола и ограничења. Међутим, када су у питању политичке или синдикалне манифестације, демонстрације или скупови ситуација је сложенија јер је само мирно окупљање

17 В. Димитријевић, М. Пауновић, *ibid.*, стр. 176.

18 D. Gomien, *ibid.*, стр. 197.

19 В. Димитријевић, М. Пауновић, *Људска права, ibid.*, стр. 336.

20 З. Мршевић, *Ка демократском друштву – слобода јавног окупљања, право свих*, Институт друштвених наука, Београд, 2007, стр. 23.

заштићено слободом окупљања. Окупљање треба да буде означено као мирно, пре свега, уколико његови организатори имају мирне намере. Ово треба да буде претпостављено, осим уколико не постоји принуда и доказ да ће организатори или учесници сами користити, заступати или подстаћи директно насиље.

Насупрот уобичајеном схватању да је „слобода окупљања право негативног статуса,“ у пракси се показало да пуно уважавање ове слободе понекад захтева и „позитивно држање органа реда.“<sup>21</sup> Чак и у случају да је окупљање мирно, оно може да доведе до нереда уколико се против њега организује контраскуп – такође с позивом на слободу окупљања. Стога се слобода окупљања не своди само на обавезу државе да се не меша већ подразумева и предузимање одговарајућих мера како би се омогућило мирно одржавање, на пример, законитих демонстрација.

Из свега реченог произлази да се наведена права налазе између политичких и грађанских, да имају како индивидуалну, тако и колективну димензију и да су у значајној мери међусобно повезана, али да морају посебно да се третирају и нормативно, и на аналитичком плану. Такође, слобода окупљања и слобода удруживања (члан 11 Конвенције) представљају *lex specialis* у односу на слободу изражавања (члан 10 Конвенције) који у односу на њега представља *lex generalis*.<sup>22</sup>

## II

### 5. Ограничење права на слободу удруживања

Државе чланице имају одређене обавезе у односу на слободу удруживања, тим пре што на основу члана 1 Конвенције произлази да су државе потписнице дужне да осигурају сваком лицу под својом јурисдикцијом права и слободе одређене Конвенцијом. Та обавеза може да буде негативна и пози-

21 Б. Мијатовић, И. Вујачић, Т. Маринковић, *Појмовник либералне демократије*, Центар за либерално-демократске студије, Службени гласник Београд, 2008, стр. 175.

22 В. Димитријевић, М. Пауновић, *ibid.*, стр. 340. Такође, D. Gomien, *ibid.*, стр. 194.

тивна. Прва се састоји у томе да држава мора да се уздржи од самовољног мешања у слободу удруживања, односно она може да се **ограничи** само под условима из става 2, члана 11 Конвенције. С друге стране, државе имају и позитивну обавезу да осигурају наведену слободу, што значи да су обавезне да активно предузимају мере како би осигурале ефикасно остваривање права на удруживање лица која се налазе под јурисдикцијом дате државе. Тешко је, међутим, прецизно повући границу између позитивних и негативних обавеза државе која произлазе из члана 11 Конвенције. Наиме, у оба случаја потребно је утврдити да ли је постигнута правична равнотежа између интереса појединца и интереса заједнице као целине.

Слобода удруживања није апсолутно право. За разлику од апсолутних људских права у погледу којих не постоји могућност ни легитимног ограничења и која морају безусловно да се поштују,<sup>23</sup> релативна људска права, укључујући и слободу удруживања и слободу окупљања, могу да буду предмет ограничавања од стране државе. У правном поретку једне земље потреба за овим ограничењем јавља се отуда што и људска права могу да дођу у сукоб како с општим интересом, тако и са другим људским правима. Држава, дакле, може да одступи од своје обавезе поштовања људских права не само у случају јавне опасности која прети опстанку нације већ и у мирнодопским, редовним приликама, под условом да испштује одговарајућу процедуру и оправда такве рестриктивне мере (члан 15, став 1 Конвенције). Дакле, ни члан 11 као ни чланови 8, 9 и 10 Конвенције не гарантују апсолутна права: државе чланице су овлашћене да **ограниче** права која су заштићена у наведеном члану, али само под строго одређеним условима. Ови услови делом произлазе из правних принципа садржаних у Конвенцији: концепта владавине права и с њим повезаног принципа законитости. Начело које је садржано у основи оба ова концепта јесте да „мере који-

---

23 Конвенција предвиђа следећа апсолутна права: право на живот, у смислу забране смртне казне (чл. 1 и 2 Протокола 6 и чл. 1 и 2 Протокола 13) забрана мучења (члан 3) забрана ропства и принудног рада (члан 4, став 1), забрана повратног дејства кривичног закона (члан 7), као и право да се не буде кажњен двапут у истој ствари (члан 14 Протокола 7).

ма се ограничавају права треба да буду подложне ефикасној контроли и преиспитивању, тј. **ограничења морају бити у складу са законом.**<sup>24</sup> Ограничења су законита само уколико су прописана законом и нужна у демократском друштву ради постизања једног од следећих легитимних циљева: да се примењују у интересу националне или јавне сигурности или ради спречавања нереда и криминала, односно заштите здравља и морала, те заштите права и слободе других. Овај последњи циљ омогућава државама законито ограничавање права на слободу окупљања и удруживања одређеној категорији: припадницима оружаних снага, полиције и државне управе.<sup>25</sup> Држава може да дерогира права на слободу мирног окупљања и слободу удруживања за време рата или ванредног стања које угрожава опстанак народа, у складу са чланом 15 Конвенције.<sup>26</sup>

Следећи циљ на који се државе често позивају приликом ограничења права зајамчених чланом 11 јесте спречавање нереда или криминала. Ово је подручје где држава има широко дискреционо право. Наредни корак је обавеза да се утврди да ли је уплитање нужно у демократском друштву. Ово подразумева два услова: да мора да постоји хитна друштвена потреба за уплитањем и да оно мора да буде сразмерно легитимном циљу којем се тежи. Врло често се управо овај критеријум показује као пресудан у одлучивању у конкретном случају. Кључна одредница „нужности“, између осталог, јесте постојање хитне друштвене потребе која оправдава одређено уплитање државе. О томе одлучују националне власти. Оспорена мера мора да се размотри у контексту целог случаја и процени да ли је била „сразмерна легитимном циљу којем се тежило“.

При оцени наведених услова, Европски суд за људска права не може да преузме улогу надлежних домаћих власти, али је његов задатак да процени усклађеност мешања државе са чланом 11 Европске конвенције. Тај суд је на становишту да само врло озбиљна кршења људских права, као на пример,

24 Опширније видети у: *INTERIGHTS Manual for Lawyers – Freedom of Assembly and Association under the ECHR (Article 11)*

25 Ова додатна ограничења не постоје у чл. 8, 9 и 10.

26 З. Мршевић, *ibid.*, стр. 17. и 94.

угрожавање политичког плурализма или темељних демократских принципа могу да оправдају забрану деловања политичке странке, односно удружења.<sup>27</sup>

На основу реченог произлази да је могуће да постоје околности у којима би деловање удружења оправдало његово забрањивање или распуштање. Међутим, те мере би требало примењивати само у изузетном случају и односиле би се само на ситуације у којима је удружење деловало противуставно и „није обуставило ни друге незаконите радње ни након опомена ни пружених прилика да се исправе такви и слични пропусти“.<sup>28</sup>

Међутим, могуће је да „услови за распуштање или забрану удружења неће бити тако ригорозни у случајевима где удружење које се распушта није политичка странка – иако није вероватно да ће постојати значајна разлика у приступу у односу на овакву партију и у односу на удружење чији циљеви могу бити посматрани као политички у нестраначком смислу – мада су основни захтеви исти за сва удружења“.<sup>29</sup> То значи да мера као што је распуштање не само што мора да буде сразмерна законском циљу који се заступа (распуштање мора да остане изузетан корак) већ разлози за распуштање, такође, морају да буду јасно „релевантни и довољни“. Држава, дакле, ако процени да ће бити угрожена нека наведена вредност, има дискреционо право да одлучи о ограничавању овог права. При том, не би требало злоупотребљавати ова ограничавања и тиме практично онемогућити окупљања, већ морају да се примењују само у складу с одговарајућим стандардима.

Један од значајнијих међународних докумената којим се захтева од држава да сузбију и санкционишу акте и активности којима се манифестују нетолеранција, дискриминација и мржња према одређеним групама јесте **Међународна конвенција Уједињених нација о укидању свих облика дискриминације**.<sup>30</sup> Овај акт обавезује државе потписнице да укину све облике дискриминације, при чему ова облига-

27 *Ibid.*

28 J. Mc Bride, *International Law and Jurisprudence in Supporting of Civil Society, y: Enabling Civil Society, Practical Aspects of Freedom of Association*, Columbia University Budapest Law Center, Open Society Institute, Baku, Azerbaijan, 2003, стр. 49.

29 *Ibid.*

30 *Службени лист СФРЈ*, Међународни уговори, б/1967 од 1. 1. 1967.

ција има свој негативни и позитивни вид.<sup>31</sup> Једна од ретких позитивних обавеза садржана је у члану 4, тачка б) наведене Конвенције УН. Реч је о дужности држава да прогласе незаконитом и забране организацију и активности пропаганде (организовану и сваку другу врсту пропагандне активности) које подстичу на расну дискриминацију, као и да изјаве да је учешће у овим организацијама или њиховим активностима законом кажњиво дело. Такође, скреће се пажња и на опасност од организација и удружења која подстичу на дискриминацију и мржњу. Стога се од држава првенствено тражи да прогласе незаконитим и забране како организације, тако и активности којима се подстиче расна дискриминација. Мада ова одредба има изузетан значај, у погледу њене практичне имплементације јављају се одређене недоумице. Основни проблем је повезан с немогућношћу да се јасно утврди да ли је нека организација расистичка. Поставља се, наиме, питање може ли да се забрани организација која у свом програму заговара расистичке ставове, али не предузима конкретне активности. Или, како забранити организацију која отворено не пропагира мржњу и нетолеранцију према другима, већ, на пример, љубав и намеру да заштити своју групу.<sup>32</sup>

Поред забране организације, Конвенција УН захтева од држава да се супротставе и активностима пропаганде. Као последица овог захтева је и забрана оних асоцијација које немају организациону структуру, али доприносе ширењу мржње и дискриминације. У пракси се, међутим, показало да је ова одредба у делу који се односи на забрану организације, односно удружења прилично компликована за примену. Наиме, делатност, односно рад организације, уз поменуте дилеме, може да се забрани, јер већина држава не дозвољава оснивање ни деловање организација које су засноване на друштвено неприхватљивим циљевима. Ипак се поставља питање како забранити удружење, односно организацију

31 Први, или пасивни облик обавезе састоји се од уздржавања државе од вршења, подстицања или подржавања расне дискриминације, док позитивна или активна обавеза подразумева мере усмерене на укидање дискриминације. Опширније: J. Rehman, *International Human Rights Law: A Practical Approach*, Longman, London, 2003, стр. 284.

32 T. Meron, *The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination*, *American Journal of International Law*, 79/85 New York, стр. 296.



која није регистрована у складу с позитивноправним прописима државе, али ипак постоји и делује. Да ли је овде дошло до „дуплирања“ норми, тј. да ли би „активности организоване пропаганде и свака друга врста пропагандне активности“ могле да се сврстају у дела из тачке а), члана 4 Конвенције УН?<sup>33</sup> Може ли организација да се укине и на посредан начин, путем кажњавања активности њених чланова – чиме би се и постојање саме организације фактички довело у питање?<sup>34</sup>

Поред наведене Конвенције УН, која има обавезујући карактер, потребно је скренути пажњу и на један необавезујући, регионални међународни инструмент који је донет под окриљем Савета Европе. Наиме, 1993. године основана је **Европска комисија против расизма и нетолеранције (ECRI)**,<sup>35</sup> у циљу борбе против расизма, расне дискриминације и нетолеранције, а у светлу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. У оквиру своје надлежности ово тело доноси и препоруке у којима се чланицама Савета Европе указује на потребу и начин сузбијања ових негативних појава. У Препоруци број 1 предлаже се државама да у највишем правном акту (уставу или основном закону) гарантују обавезу државних органа на једнако поступање према свима и на борбу против нетолеранције. Такође се упозорава на опасност од расистичких организација и препоручује државама да у циљу доприноса борби против расизма забране такве организације.

У Препоруци број 7 усвојен је став по коме је потребно уставом предвидети могућност ограничавања слободе изражавања, окупљања и удруживања, а у циљу борбе против раси-

---

33 Државе чланице... се нарочито обавезују: а) да утврде као кривично дело свако ширење идеја заснованих на супериорности или расној мржњи, свако подстицање на расну дискриминацију, као и сва дела насиља... и пружање помоћи расистичким активностима, подразумевајући ту и њихово финансирање: члан 4, тачка а) Међународне конвенције УН о укидању свих облика расне дискриминације, *Службени лист СФРЈ*, Међународни уговори, 6/67 од 1. 1. 1967.

34 D. Mahalic, J. G. Mahalic, *The Limitation Provisions of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, HRQ, 9/87*, стр. 99.

35 *European Commission Against Racism and Intolerance* – Статут доступан на: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ecri/Res\(2002\)8%20-20StatuteECRI%20eng.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/Res(2002)8%20-20StatuteECRI%20eng.pdf).

зма и дискриминације. Ова ограничења, међутим, морају да буду у складу с Европском конвенцијом о људским правима. Овом одредбом Препоруке, ЕСРИ доприноси решавању дилема у погледу регулисања забране дискриминације и нетолеранције. Заузет је, наиме, став да у конфликту између права на окупљање и удруживање, с једне стране, и права на недискриминацију и толеранцију, с друге стране, овом потоњем треба дати предност, поштујући Европску конвенцију о људским правима. Надаље се сугерише (тачка 17) да се законом предвиди могућност распуштања организација које пропагирају расизам.

На основу образложења Препоруке може да се закључи да организације које шире расну мржњу, дискриминацију и нетолеранцију не морају да буду формалне, већ то могу да буду и разни облици неформалног организовања, од *de facto* група, до политичких организација.

Указујемо, такође, на то да је Венецијанска комисија, препознајући потребу даљег промовисања будућих стандарда у области заштите основних принципа демократије, као и заштите људских права, засноване на одредбама Европске конвенције и вредностима европског наслеђа, усвојила следеће смернице:

1. Држава признаје свакоме право на слободу удруживања. Ово право подразумева слободу на политичко мишљење и слободан пријем информација без утицаја јавних власти.
2. Ограничење вршења напред наведених основних људских права кроз активност политичких партија врши се у складу с одговарајућим одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и других међународних уговора, и то у редовним приликама и ванредним околностима.
3. Забрана или распуштање политичких странака може да буде оправдано када партија заговара употребу силе или употребљава силу као политичко средство за подривање и рушење демократског, уставног поретка и кршење уставом зајемчених људских права и слобода. Сама чињеница да партија заговара мирну

промену устава није довољна за њену забрану или распуштање.

4. Политичка партија не може да буде одговорна за понашање својих чланова које није одобрено од партије у оквиру политичког, јавног и партијског деловања.
5. Забрана или распуштање политичких партија као нарочито далекосежна мера примењује се само као крајња мера. Пре тога влада или државни орган ће оценити, имајући у виду ситуацију у датој земљи, да ли партија заиста представља опасност за слободан демократски поредак или људска права, односно да ли би таква опасност могла да се отклони мање радикалним мерама.
6. Правне мере усмерене на забрану или на закону засновано распуштање политичке партије последица су судског утврђивања неуставности и представљају изузетну меру засновану на принципу пропорционалности. Таква мера треба да буде заснована на одговарајућим доказима о томе да сама партија, а не њени поједини чланови, у остваривању политичких циљева користи противуставна средства.
7. Одлуку о забрани или распуштању политичке партије доноси уставни суд или други орган у закону прописаном поступку, у коме је обезбеђена јавност и правичност суђења.<sup>36</sup>

### III

#### *6. Уставни оквир ограничавања слободе удруживања – релевантно право Републике Србије*

Према ставу Европског суда за људска права, услови ограничења слободе удруживања морају да буду прописани, односно морају да имају темељ у Уставу, као и у домаћим законима, који треба да поседују одређене квалитете, пре свега,

---

36 *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogues Measures*, adapted by the Venice Commission at its 41<sup>st</sup> Plenary session (Venice 10–11 Dec. 1999) CDL-INF(2000)1.

предвидљивост и доступност. По члану 11, ставу 2 Конвенције, државе чланице не могу да постављају друга ограничења права осим оних која су наведена у том члану. За ограничавање права на слободу удруживања, односно за распуштање удружења, потребно је да разлози буду прописани законом и да су „неопходни за једно демократско друштво.“<sup>37</sup>

Слобода удруживања, као и њено ограничавање подразумева и обавезу државе, нарочито на плану легислативе. Оне су, наиме, обавезне да донесу прописе којима се регулише наведена област. Правни оквир за оснивање, деловање и ограничавање слободе удруживања у Републици Србији тренутно је прилично шаролик и нехомоген, што је последица и чињенице да потиче из знатно различитих периода у којима је Србију карактерисало различито политичко и друштвено-економско уређење. За разлику од савремених уставних норми и међународних аката, то питање и даље регулишу два правно превазиђена, застарела и неконзистентна закона. То су Закон о друштвеним организацијама и удружењима грађана Републике Србије<sup>38</sup> и Закон о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ<sup>39</sup> који је делимично престао да важи доношењем новог Закона о политичким странкама.<sup>40</sup>

Устав Републике Србије од 2006. године гарантује слободу политичког деловања и удруживања. Ове гаранције су добиле своје место и у основним начелима – конкретно у отклону од партијске државе и начелу политичког плурализма. Наиме, Устав у основним одредбама, у оквиру темељних уставних принципа изражава отклон од партијске државе и изричито прописује да: ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може да присвоји сувереност од грађана (члан 2, став 2), те да политичке странке не могу непосредно да врше политичку власт, нити да је себи потчине (члан 5, став 4).

37 Компатибилност југословенског права с одредбама Европске конвенције о људским правима, Београд, Савет Европе, 2003, стр. 219.

38 *Службени гласник СРС*, бр. 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 45/85 и 12/89, *Службени гласник РС*, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 10/05.

39 *Службени лист СФРЈ*, број 42/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 24/94, 28/96 и 73/00.

40 *Службени гласник РС*, број 36/09.

У погледу другог основног принципа, тј. политичког плурализма, Устав признаје улогу која припада политичким странкама у формирању политичке воље грађана (члан 5, став 1) и гарантује слободу оснивања странака (члан 5, став 2).

Када је реч о уставном јемству слободе удруживања потребно је нагласити да слободу удруживања Устав гарантује општом одредбом (члан 55). Садржина слободе удруживања укључује следеће појединачне слободе: слободу политичког удруживања, слободу синдикалног удруживања, слободу сваког другог удруживања, као и право да се остане изван сваког удружења (члан 55, став 1).

У уређивању садржине слободе удруживања, као и политичког, синдикалног и другог организовања на основу одредаба Устава, међутим, не уочава се садржинска разлика између слободе грађана да се удружују (обухвата се шири садржај) и њиховог права да формирају политичке и друге организације (реч је о ужем садржају), и најзад, права грађана да делују преко удружења, политичке и синдикалне организације.<sup>41</sup> Устав не прави нужну садржинску разлику између права грађана да се удружују у различита интересна удружења, њихових права да се организују према својим политичким интересима и циљевима у политичке странке, и најзад, њихова права да се, полазећи од економског интереса организују у синдикате. Како сврха и природа удруживања у овим случајевима није иста, то је и садржај права које грађани имају различит.

Проблем који се поводом тога намеће садржан је у томе да закони који регулишу право грађана на формирање удружења и даље нису у целини усклађени с новим Уставом, а рок за њихово усклађивање с Уставом истекао је 31. 12. 2008. године. Потребно је напоменути да је у мају 2009. године донет само нови Закон о политичким странкама, док је Предлог закона о удружењима упућен Народној скупштини Републике Србије на разматрање и доношење.<sup>42</sup>

---

41 М. Пајванчић, *Уставно право – Посебни део*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2007, стр. 20.

42 Напомињемо да су у међувремену донети и Закон о удружењима (*Службени гласник РС*, број 51/09), као и Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употребе неонацистичких или фашистичких симбола и обележја (*Службени гласник РС*, број 41/09), који дату материју регулишу на савременији и целовитији начин.

У Републици Србији предвиђа се либерални режим оснивања удружења. Она се оснивају на начин прописаним Уставом (члан 55, став 2) и наведеним Законом о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ.<sup>43</sup> Услови за оснивање су следећи: она се оснивају без претходног одобрења, уписом у регистар (члан 5, став 2). Остала питања Устав делегира законодавцу да их регулише (члан 55, став 2). Одлука о оснивању доноси се на оснивачкој скупштини (члан 10 Закона) под условом да најмање 10 пунолетних грађана с бирачким правом може да оснује удружење (члан 9 Закона). Регистар удружења води надлежни орган (члан 55, став 2 Устава) који је дужан да удружење упише у регистар у року од 15 дана од дана подношења пријаве. Реч је о тзв. систему пријаве (члан 13 Закона).<sup>44</sup> Важно је истаћи да Закон не допушта деловање удружења пре уписа у регистар (члан 11, став 5 Закона). У погледу дејства уписа у регистар може да се констатује да уписом у регистар удружење стиче својство правног лица (члан 4, став 1), те да удружење има право да делује тек након уписа (члан 112, став 5).

Слобода удруживања може да се ограничи из разлога и под условима које прописује Устав, а по поступку који регулише закон. Ограничење слободе удруживања може да има више облика: први облик је експлицитна Уставом прописана забрана. Наиме, у члану 55, ставу 3 Устав изричито забрањује тајна и паравојна удружења. Уставом су, такође, прописани разлози који су основ за одлуку Уставног суда о забрани деловања удружења (члан 55, став 4). Уставни суд, наиме, може да забрани само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење или кршење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права, или изазивање

43 *Службени гласник СРС*, бр. 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 45/85 и 12/89, *Службени гласник РС*, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 10/05.

44 У уставном систему Републике Србије, за разлику од система одобрења, прихваћен је систем пријаве. Овај вид регистрације значи да се удружења, политичке партије или синдикалне организације сматрају формираним и стичу право да делују у моменту уписа у регистар свих организација. Надлежни орган нема право да одобри или ускрати регистрацију, већ само констатује формирање удружења, политичке странке или синдикалне организације. Опширније: М. Пајванчић, *ibid.*, стр. 20.

расне, националне или верске мржње. У облике ограничења слободе удруживања убрајају се и Уставом прописани разлози који чине недопуштеним деловање политичких странака (члан 5, став 3).<sup>45</sup>

Уставом прописани разлози који представљају основ за забрану удружења из члана 55, става 4 Устава, као и разлози који чине недопуштеним деловање политичких странака (члан 5, став 3) идентични су и укључују: насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права, изазивање расне, националне и верске мржње.

На основу наведених, намеће се питање да ли постоје и ако постоје, у чему се манифестују евентуалне правне последице разлике коју у вези с поменутиим одредбама Устава бележимо, а која се односи на „забрану удружења“ (члан 55, став 4) и „недопуштеног деловања“ (члана 5, став 3). Да ли се, другим речима „забрана“ и „недопуштено деловање“ по последицама разликују или је реч о синонимима, па разлике у последицама и нема?

Како разумети да се међу разлозима за забрану удружења (и недопуштеног деловања политичких странака) у Уставу наводе само три лична својства: националност, раса и вера, као вредности чија се повреда штити забраном удружења чије деловање их нарушава, а изостављене су друге, једнако тако значајне вредности (лична својства) која Устав штити изричитом забраном било ког вида директне или индиректне дискриминације (члан 21, став 3),<sup>46</sup> као и одредбама које се односе на експлицитну уставну забрану изазивања расне, националне и верске мржње (члан 49), на пример, пол, политичко или друго уверење, психички или физички инвалидитет, језик и култура?

На крају, потребно је одговорити на питање ко одлучује о забрани деловања удружења и шта је предмет одлучивања.

---

45 *Ibid.*, стр. 69.

46 Чланом 21, ставом 3 Устава прописује се да је забрањена свака дискриминација по било ком основу, нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости, психичког и физичког инвалидитета.

Устав утврђује и надлежност органа који одлучује о ограничењу слободе удруживања. Тај орган је Уставни суд Србије (у даљем тексту Уставни суд). Наиме, Уставни суд одлучује о забрани удружења чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55, став 4). Уставни суд, такође, одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења (члан 167, став 3).

Тakoђе, поставља се питање какав је садржај, квалитет и обим надлежности Уставног суда у вези с одлучивањем о ограничењу слободе удруживања. Да ли Уставни суд одлучује о забрани удружења (члан 55, став 4) или одлучује о забрани деловања удружења (члан 55, став 4) или пак одлучује о забрани рада удружења (члан 167, став 3)?<sup>47</sup> Ако Уставни суд одлучује о забрани удружења, последица би била брисање удружења из регистра. Ако се пак одлука Уставног суда односи на забрану рада, удружење би и надаље постојало, али би било забрањено његово деловање.<sup>48</sup>

Да ли овлашћење Уставног суда да одлучује о ограничењу слободе удруживања укључује и његово право да својом одлуком констатује да су се у конкретном случају стекли услови за непосредну примену уставног правила које забрањује тајна и паравојна удружења? Уколико је то могуће, поставља се питање каква би била природа такве одлуке Уставног суда и у чему би се огледало њено дејство.

На крају, потребно је нагласити да каталог слобода и права грађана и садржај јемства која установљава Устав Републике Србије, такође, садржи политичке слободе и права. Она обухватају више различитих права чијим остваривањем грађани активно могу да суделују у обликовању политичке воље. То су, дакле, права која припадају групи права активног статуса и она су гарантована у уставном делу о људским и мањинским правима. Људска и мањинска права која Устав гарантује

---

47 М. Пајванчић, *ibid.*, стр. 344.

48 *Ibid.*, стр. 140–141.



непосредно се примењују. Уставом се јемче и као таква се непосредно примењују људска и мањинска права гарантована општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, (укључујући и Европску конвенцију), као и домаћим законима. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима, као и пракси међународних институција која надзиру њихово спровођење (члан 18). Ова одредба мора да се посматра као позитивни сигнал, као опредељење за међународне и европске стандарде.<sup>49</sup>

Људска и мањинска права гарантована Уставом могу да буду ограничена само ако ограничење допушта Устав, у сврхе допуштене Уставом и у обиму неопходном да уставна сврха ограничења буде задовољена у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. При ограничавању људских и мањинских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права која се ограничавају, те о важности сврхе и природе и обима ограничења, као и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (одредбе члана 20, ст. 1 и 3). Важно је повезати овај члан Устава с одредбом члана 5, који прописује да су деловања политичких странака, која су усмерена на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских и мањинских права, изазивање расне, верске или националне мржње, забрањена. Пошто овај члан подразумева и ограничење слободе окупљања за политичке странке, важно је да његова примена буде условљена наведеним чланом 20 Устава. Штавише, и у овом случају судска пракса Европског суда за људска права у вези са чл. 10 и 11 Европске конвенције мора да буде узета у обзир.

---

49 Венецијанска комисија „поздравља истицање институција које врше надзор“: одредбе о људским правима... „имају се тумачити у складу сагласно важећим међународним стандардима... као и пракси међународних институција која надзиру њихово спровођење“. Из европске перспективе то значи да је судска пракса Европског суда за људска права од значаја у тумачењу основних права и у Уставу Србије. CDL-AD(2007)004, [www.venice.coe.int/docs](http://www.venice.coe.int/docs).

## 7. Поступак одлучивања о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице

Поступак одлучивања о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, у којем Уставни суд на основу члана 80, става 1 Закона о уставном суду (*Службени гласник РС*, број 109/07) одлучује да ли је наступила нека недозвољена ситуација која би могла да доведе до забране рада наведених асоцијација, а састоји се из следећих фаза: покретање поступка, вођење поступка и одлучивање.

Специфичност покретања поступка за забрану рада ових асоцијација, између осталог, односи се на тачно и рестриктивно утврђен круг субјеката који могу да покрену поступак пред Уставним судом. Наиме, према одредби члана 80, става 1 Закона, активну легитимацију за покретање поступка о одлучивању о забрани рада политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана и верских заједница имају Влада, Републички јавни тужилац или орган надлежан за упис у регистар наведених асоцијација. Тако је процесна легитимација за покретање поступка дата „чини се сасвим оправдано, једном политичком, једном правосудном и једном управном органу.“<sup>50</sup> Актом који има својство „предлога“, наведени државни органи покрећу поступак пред Уставним судом. У предлогу се наводе разлози и докази због којих се тражи њихова забрана рада. Дакле, како би ови спорови били што мање „политички мотивисани“, у Закону о Уставном суду таксативно су наведени субјекти који могу да поднесу предлог за покретање ових поступака.<sup>51</sup> То значи да Уставни суд не може по својој иницијативи да покрене поступак за забрану рада, тј. у овом поступку Суд је везан постојањем предлога овлашћеног предлагача.

50 Љ. Славнић, „Конституционализација политике – политичке странке и Уставни суд, предлози за нови Устав Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 1–4/2003, стр. 106.

51 Б. Ненадић, Предговор Закону о Уставном суду, *Закон о Уставном суду и Регистар појмова и Пословник о раду Уставног суда са Регистром појмова*, Уставни суд Републике Србије Београд, 2008, стр. 43.

У следећој фази, тј. у вођењу поступка одлучивања о забрани рада наведених асоцијација потребно је одредити учеснике у поступку пред Уставним судом. То су: овлашћени предлагач, односно државни орган који је поднео предлог, политичка странка, синдикална организација, удружење грађана о чијој се забрани рада одлучује (члан 29, став 1, тачка 4), као и верска заједница (члан 29, тачка 5), те друга лица које Суд позове (члан 29, став 2).

У овој надлежности доказни поступак је уведен кроз одредбе о обавезном садржају поднеска којим се предлаже одлучивање Уставног суда. Доказни поступак пред Уставним судом није нормативно развијен, али он ипак није нерегулисан. О питањима која нису уређена примењују се одредбе одговарајућих процесних закона на основу одредби члана 8, става 1 Закона о Уставном суду. Овим Законом прописано је и то да Уставни суд одржава јавну расправу у поступку за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице (члан 37, став 1) на коју се позивају сви учесници у поступку ради излагања својих ставова, као и давања потребних обавештења (члан 38, став 1).

У погледу карактера и дејства одлуке потребно је истаћи да Уставни суд на седници о већању и гласању доноси одлуку већином гласова. Када Суд забрани рад неке наведене асоцијације она се брише из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу (члан 81 Закона). Сматра се да таква одлука има конститутивно дејство и против ње нема жалбе нити другог правног лека. Одлука Суда је општеобавезна, коначна и извршна.

У нашој уставноправној теорији изражена је сумња у могућност Уставног суда да „успешно води доказни поступак, јер се у том поступку утврђује чињенично стање“ и поставља се питање да ли је Уставни суд „стварно оспособљен за контрадикторни поступак који се води и у овој надлежности“.<sup>52</sup> С друге стране, има аутора којима се овај приговор „не чини довољно убедљивим“, сматрајући да „институт уставносудске забране рада политичких партија треба са извесним моди-

---

52 Опширније: Љ. Славнић, *ibid.*, стр. 116.

фикацијама, које се тичу покретања поступка и правних последица одлуке о њиховој забрани, задржати, очекујући да Уставни суд ипак неће морати да доказује своју способност у вршењу ове функције.<sup>53</sup>

## 8. Пракса Уставног суда

У периоду од 1990. до јуна 2009. године<sup>54</sup> Уставном суду Србије поднето је пет захтева за забрану рада политичке странке, односно тајне политичке странке (политичке организације).

1. Захтевом Комитског четничког покрета из Крагујевца 1993. године од Уставног суда тражена је забрана више политичких странака.<sup>55</sup> Уставни суд је на седници од 8. 7. 1993. године донео Закључак о одбацивању захтева за забрану рада наведених политичких странака. По оцени Суда, Комитски четнички покрет није овлашћен да подноси предлог за забрану рада политичке странке, односно нема активну легитимацију за покретање поступка.<sup>56</sup> Позивајући се на члан 30 Закона о поступку пред Уставним судом и правним дејством његових одлука (*Службени гласник РС*, бр. 32/91, 67/93 и 101/05), истакнуто је да предлог за забрану рада политичке странке Уставном суду могу да поднесу само влада, републички јавни тужилац и орган надлежан за упис политичких странака.
2. Предлогом републичког јавног тужиоца од 3. б. 1993. године, пред Уставним судом покренут је поступак од-

---

53 А. Фира, Ђ. Ђурковић, „Независност судства и Уставни суд“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/94, стр. 375. Цитирано по Љ. Славнић, *ibid.*, стр. 116.

54 Тачније, у периоду од доношења Устава Републике Србије, од 1990. године до одржавања Конференције *Уставно ограничење слободе удруживања*, у Београду 2. б. 2009. године, у организацији Уставног суда Србије у сарадњи са Венецијанском комисијом.

55 Тражена је забрана Српске радикалне странке, Српског покрета обнове, Хрватске демократске заједнице, Демократског савеза Косова и странке Демократске акције за Санџак.

56 Предмет IV – број 203/93, закључак о одбацивању захтева од 8. 7. 1993. године, Билтен УСС, број 1/93, стр. 185.

лучивања о забрани рада политичке странке Српски покрет обнове, јер је „својим политичким активностима прекорачила уставне слободе политичког организовања и деловања“. У току поступка 15. 4. 1998. године републички јавни тужилац обавестио је Уставни суд да одустаје од поднетог предлога, те је Суд донео Решење којим се обуставља поступак одлучивања о забрани рада наведене политичке странке, због престанка процесних претпоставки за вођење поступка.<sup>57</sup>

3. Свесрпски народни покрет је иницијативом од Уставног суда тражио оцену уставности и законитости рада политичке странке Лига Социјалдемократа Војводине из Новог Сада. Пошто подносилац иницијативе нема својство овлашћеног предлагача за покретање поступка за забрану рада политичке странке, Уставни суд је одбацио наведену иницијативу.<sup>58</sup>
4. Уставном суду је 1991. године поднет предлог републичког јавног тужиоца за забрану рада Странке демократске акције из Новог Пазара.<sup>59</sup> Суд је на седници одржаној 15. 1. 2009. године донео Закључак о одбацивању предлога за забрану рада наведене политичке организације. У образложењу је наведено да су Устав и Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука престали да важе ступањем на снагу Устава од 8. 11. 2006. године и Закона о Уставном суду (*Службени гласник РС*, број 109/07), Уставни суд је дописима позвао подносиоца предлога да се у року од 30 дана од дана пријема дописа изјасни да ли остаје при поднетом захтеву и наведе уставноправне разлоге због којих, сагласно Уставу од 2006. године, рад Странке демократске акције треба забранити. Како Тужилаштво није поступило по наведеним дописима и тиме омогућило поступање Суда у овој ства-

---

57 Предмет IY – број 196/93, решење о обустави поступка од 4. 6. 1998. године, Билтен УСС, број 1/98, стр. 229–230.

58 Закључак о одбацивању иницијативе у предмету IY број 102/2004 од 4. 4. 2004. године.

59 Предмет IY – број 636/91.

ри, Уставни суд је сагласно одредби члана 36, става 1, тачке 3) Закона о Уставном суду одбацио предлог за забрану наведене странке.

5. Крајем 2008. године Уставном суду је поднет предлог републичког јавног тужиоца за забрану рада „тајне политичке странке (политичке организације) „Национални строј“. По мишљењу републичког јавног тужиоца, „проглас за политичко деловање „Националног строја“ указује на то да је реч о тајној организацији“. Наводи се, такође, да из „Статута, Програма и Прогласа „Националног строја“ може јасно да се утврди да је ова организација настала са циљем разарања Уставом предвиђених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије, људских и мањинских права и слобода и припадности европским принципима и вредностима, супротно забрани дискриминације прописане чланом 21 Устава и слободи удруживања прописаном чланом 55 Устава.“ Предлагач истиче да се основаност Предлога о забрани рада ове тајне организације потврђује и кривичним поступком пред Окружним судом у Новом Саду, у предмету К. Број 1/06, по којем је донета неправноснажна пресуда, где су се окривљени декларисали као активисти „Националног строја“, као и извештаја МУП Србије.

Имајући у виду сву сложеност проблематике у вези са забраном рада политичких организација или удружења, (јер се то питање налази, с једне стране, између оправданости потребе да се штити уставни поредак од насилног рушења, као и да се заштите људске слободе и права, те спречи ширење свих облика мржње и нетрпељивости, а, с друге стране, омогућавања несметаног уживања Уставом зајемчене слободе политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и деловања), поступак за забрану рада једне организације врло је комплексан, тако да чињенице и докази морају да буду свеобухватно сагледани, а разумно је имати у виду и искуства упоредне уставносудске праксе. Због свега реченог, поступак по овом предмету пред Уставним судом још није окончан.

Као последица наведених захтева, може да се констатује да у нашој уставносудској пракси досад нису донете одлуке којима је забрањиван рад политичких организација, односно удружења.

9. Одлучивање о забрани политичких организација  
и удружења у неком европским земљама  
– осврт на систем и праксу

У савременим правним системима, у зависности од начина на који су политичке организације и удружења институционализована у правном систему одређене државе, уређује се и поступак за одређивање разлога за забрану рада наведених асоцијација, као и надлежност органа у том поступку. На основу Смерница Венецијанске комисије о забрани и распуштању политичких партија и аналогних мера укратко износимо неке релевантне податке из ове компаративне анализе.<sup>60</sup>

Укидање или распуштање политичке странке представља ванредну меру у демократском друштву. Уколико надлежни орган донесе одлуку о укидању одређене политичке странке, мора да има довољно доказа да су уставни поредак или основна грађанска права и слободе угрожени (тачка 14 Смернице). Државне власти морају да процене степен опасности по демократски поредак, при чему општа ситуација у држави представља важан чинилац (тачка 16 Смернице).

Улога судова је одлучујућа у процесу забране или распуштања политичких странака. У документу се истиче да ова надлежност може да припада различитим судовима: у неким државама искључиво уставни судови одлучују о распуштању политичких странака, односно злоупотреби слободе удруживања у оквиру надлежности за одлучивање по уставним жалбама (као на пример: у Хрватској, Португалији, Словенији и Аустрији), док су у другим земљама то редовни судови – (као на пример, у Чешкој и Белорусији, где је то у надлежности врховног суда), или пак постоји сарадња између редовних судова

---

60 Venice Commission, *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, Venice, 10–11 December, 1999, Strasbourg, 10 January 2000, [sdl/doc/2000/cdl-inf-le.doc](#).

ва и уставног судства (на пример, у Пољској и Бугарској, где је врховни суд надлежан за распуштање странке на предлог државног тужиоца, док је уставни суд надлежан у поступку оцене уставности деловања странака). У Словачкој Врховни суд доноси првостепену одлуку, на предлог државног тужиоца, на коју затим може да се изјави жалба уставном суду.<sup>61</sup>

Следи приказ одлука судова у Републици Словачкој и Републици Мађарској донетих у области забране политичких странака и удружења.

Одлуком Врховног суда Републике Словачке ЗСЖ. 79/2005–54 од 1. 3. 2006. године, распуштена је политичка странка под називом „Словачко заједништво – Народна странка“ са седиштем у Бањској Бистрици, коју је регистровало Министарство унутрашњих послова Републике Словачке 18. 1. 2005. године. Разлози због којих је на предлог државног тужиоца затражена забрана политичке странке „Словачко заједништво – Народна странка“ повезују се с програмским циљевима те странке изражене у Статуту странке, а то су: изградња нове словачке сталешке државе на националном, хришћанском и социјалном принципу (члан 5) и обезбеђивање права националних мањина на принципу реципроцитета (члан 10).

Остваривање циља који се односи на изградњу нове Словачке сталешке државе подразумева, према наводима тужиоца, да се систем парламентарне демократије странака замени сталешким принципом уређења нове сталешке државе, који подразумева груписање грађана према занимањима у оквиру десет сталежа. Регистрација грађана у сталежу треба да буде добровољна, али само регистровани члан сталежа имаће право да бира и буде биран. Сталешко уређење састојало би се у томе што би сталежи били пропорционално заступљени у Словачком народном већу, на основу броја регистрованих чланова.

Национални принцип странке „Словачко заједништво – Народна странка“ подразумева да је главни задатак словачке државе у првом реду обезбеђивање словачког народа у

---

61 Видети додаток наведеним Смерницама: Appendix I – Prohibition of Political Parties and Analogous Measures, Report adopted by the Commission at its 35<sup>th</sup> plenary meeting Venice, 12–13 June 1998.



свим областима живота, а тек онда брига за остале грађане. Реализацијом програма СЗ-НС, припадност било којој националној мањини или етничкој групи значила би повреду права, при чему повреду представља свака негативна последица или било какво ограничење приликом стицања права које би значило повреду уставне одредбе на основу члана 12, става 1 Устава Републике Словачке.

Суд је на основу оцене програма СЗ-НС донео закључак да та политичка странка својим статутом повређује чл. 12, 30 и 33 Устава Републике Словачке и да су испуњени услови да буде прихваћен предлог за распуштање те политичке странке.

У случају „Мађарске гарде“ првостепени суд је „осим примене других метода и каузалном оценом расположивих доказа“ утврдио да „вршење права удруживања доводи до повреде права и слобода других“ (члан 2 Закона II),<sup>62</sup> те је распустио наведено удружење и одредио његово брисање из регистра, прописујући да се имовина тог удружења (новац са банкарских рачуна) пренесе у државну својину.<sup>63</sup> У образложењу пресуде се, поред осталог, наводи да су циљеви формулисани у Статуту тужене организације у складу с правним прописима, али да је деловање удружења противно правним прописима (одредбе члана 16, става 2, тач. ц) и д) Закона II). У образложењу се наводи да је деловање чланова Гарде подобно за повреду људског достојанства, јер у њиховим манифестацијама могу да се препознају елементи негативне дискриминације по основу расе и друштвеног положаја, те да је реч о негирању равноправности и достојанства. Говори чланова „Гарде“ на разним манифестацијама, подобни су по садржини за ширење мржње и нетрпељивости према другима. Такво понашање је својеврсна „емоционална примена силе“. Стога, такву делатност држава не може да подржава, те је удружењу вршење делатности наведеног типа забрањена.

Одлучујући по ревизији изјављеној против наведене пресуде, Врховни суд је утврдио да су првостепеном пресудом правилно примењене одредбе Закона о праву на удруживање, те стога није иницирано покретање поступка пред Ус-

62 Закон о праву удруживања из 1989. године.

63 Одлука ВН број 2007.146.

тавним судом. Указано је на то да је „остављено нахођењу, тј. дискреционој оцени суда да одлучи да ли на основу утврђених чињеница делатност Удружења вређа права и слободе или не.

#### IV

##### 10. Уместо закључка

У корпусу слобода и права која имају и политичку димензију, те представљају основу савремених демократија, нарочито значајно место припада слободама којима се омогућава успостављање различитих веза између људи сличних интереса или политичких опредељења, односно уверења. Слободе тог типа су слобода удруживања, слобода мирног окупљања, као и слобода изражавања. Без њих није могуће замислити уживање демократских права којима се обезбеђује учешће у јавном животу и управљању заједницом.

По карактеру, наведене слободе налазе се између политичких и грађанских права, тј. оне су позиционирани на подручју преклапања права из прве генерације корпуса људских права. Њихова специфичност садржана је у томе што имају како индивидуалну, тако и колективну димензију. Слобода удруживања и слобода окупљања из члана 11 Европске конвенције о људским правима представљају *lex specialis* у односу на слободу изражавања (члан 10 Конвенције).

Реч је о релативним правима, што значи да за разлику од апсолутних права, она могу да буду предмет ограничења од стране државе, али само под одређеним условима. У та ограничења убраја се и забрана рада, односно деловања политичких организација или удружења. Реч је о веома сложеном правно-политичком питању из разлога што се оно налази, с једне стране, између оправданости потребе да се штити уставни поредак од насилног рушења, као и да се заштите људске слободе и права, те спречи ширење свих облика мржње и нетрпељивости, а с друге стране, омогућавања несметаног уживања Уставом зајемчене слободе политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и деловања. Стога је

поступак за забрану рада неке организације веома комплексан и захтева свеобухватно сагледавање чињеница и доказа, а разумно је имати у виду и искуства упоредне уставносудске праксе, као и обавезе државе које проистичу из општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Да би било допуштено, ограничење не сме да буде произвољно, већ мора да буде засновано на Уставу, законима и на ратификованим међународним уговорима.

Опште је правило да иза људских права и слобода, укључујући и слободу удруживања, не могу да се заклањају они који крше права и слободе других. Стога, удруживање ради вршења и пропагирања дискриминације и нетолеранције са становишта права не може да се сматра манифестацијом слободе удруживања, већ искључиво забрањеним обликом дискриминаторског поступања.

проф. др Милан Марковић,  
предсједник Уставног суда Црне Горе

## УСТАВНО ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА У ЦРНОЈ ГОРИ

### Уводне напомене

Слобода удруживања, као превасходно индивидуално право појединаца да се с истомишљеницима удружи како би се борио за своје интересе, али и колективно право чланова удружења да раде на постизању својих циљева, представља једно од основних политичких права и слобода, као и један од основа модерне демократије.<sup>1</sup>

Кроз различите облике удруживања (политичке партије, професионална удружења, вјерске, синдикалне, невладине или неке друге организације), људи се боре и остварују своје идеје, интересе и циљеве (политичке, професионалне, вјерске, синдикалне, културне, спортске), што значајно доприноси свеукупном напретку једног друштва, јер је напредак, како истиче Ричард Рорти, „наша све већа способност да све више разлика које постоје међу људима доживљавамо као морално ирелевантне“.<sup>2</sup>

Слобода мисли и мишљења и слобода изражавања, које гарантују чл. 9 и 10 Европске конвенције о људским правима, биле би веома ограниченог опсега уколико их не би пратило јемство да човјек може да подијели увјерења и идеје у заједници с другима, нарочито удруживањем појединаца који

- 
- 1 Опширније, Војин Димитријевић, Драгољуб Поповић, Татјана Папић, Весна Петровић, *Међународно право људских права*, друго издање, Београдски центар за људска права, Београд, 2007, стр. 253–256.
  - 2 Наведено према: Мајкл Игњатијеф, *Људска права као политика и идолопоклонство*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 31. „Ширење људских права представља морални напредак... чак и уколико постоји непремостив јаз између инструмената људских права и стварне праксе држава које имају обавезу да их поштују.“ *Ibid.*, стр. 32.

имају иста уверења, идеје и интересе. Штите се права која нијесу теоријска и илузорна, већ практична и стварна. Појам удружење стога има самостално значење: класификација у домаћем праву има само релативну вриједност и не сачињава било шта до полазну тачку.<sup>3</sup>

Слобода удруживања, зајемчена чланом 11 Европске конвенције о људским правима, зајемчена је и чланом 20 Универзалне декларације о људским правима, чланом 22 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, чланом 16 Америчке конвенције о људским правима и чланом 10 Афричке повеље о правима човјека и народа.<sup>4</sup>

### **Надлежност Уставног суда Црне Горе у заштити слободе удруживања**

1. Слобода удруживања<sup>5</sup> и дјеловања у политичким, синдикалним и другим удружењима Уставом Црне Горе гарантована је у складу с међународним стандардима, а по садржају обухвата право на оснивање различитих облика удруживања без одобрења, уз упис код надлежног органа или придруживања већ постојећима (позитивни аспект) и право појединца да силом не буде члан неког удружења (негативни аспект).

Поред опште заштите која се гарантује свим грађанима, припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница посебно се јамчи право да уз материјалну помоћ државе оснивају просвјетна, културна и вјерска удружења.<sup>6</sup>

---

3 Видјети Жил Дитертр, *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 311–324.

4 Члан 8 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима прописује право приступања синдикату, као и право синдиката да се организује и слободно дјелује. Он, међутим, дозвољава ограничења ових права припадцима оружаних снага или полиције. На индиректан начин слободу удруживања регулишту и остали међународни инструменти – пр. Конвенција о статусу избјеглица (1951) која чланом 15 избјеглицима осигурава право на удруживање.

5 Јемчи се слобода политичког, синдикалног и другог удруживања и дјеловања, без одобрења, уз упис код надлежног органа. Нико не може да се присили на то да буде члан неког удружења. Држава помаже политичка и друга удружења, када за то постоји јавни интерес (члан 53 Устава).

6 Члан 78, тачка 6 Устава.

У уставноправном систему Црне Горе слобода удруживања није апсолутно право и подложна је општим ограничењима,<sup>7</sup> односно привременим ограничењима,<sup>8</sup> прописаним у оквиру општег контекста људских права и слобода.

Та ограничења, према Уставу морају да буду прописана законом у обиму који допушта Устав и могућа су само у мјери која задовољава сврху дозвољеног ограничења права (пропорционалност предузетих мјера у односу на предузету пријетњу).

Поред општих уставних ограничења, Уставом су утврђена и додатна изричита ограничења,<sup>9</sup> тако да је забрањено дјеловање политичких и других организација које је усмјерено на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне цјелокупности Црне Горе, кршење зајемчених слобода и права или изазивање националне, расне, вјерске и друге мржње и нетрпељивости, односно оснивање тајних субверзивних организација и нерегуларних војски.

Уставом су утврђена и апсолутно заштићена лична својства и права<sup>10</sup> која не смију да се ограниче, нити суспендују за

---

7 Зајемчена људска права и слобода могу да се ограниче само законом, у обиму који допушта Устав у мјери која је неопходна да би се у отвореном и слободном демократском друштву задовољила сврха због које је ограничење дозвољено. Ограничења не смију да се уводе и у друге сврхе осим оних ради којих су прописана (члан 24 Устава Црне Горе).

8 За вријеме проглашеног ратног или ванредног стања може да се ограничи остваривање појединих људских права и слобода, у обиму у којем је то неопходно (члан 25, став 1 Устава Црне Горе).

9 Забрањено је дјеловање политичких и других организација које је усмјерено на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне цјелокупности Црне Горе, кршење зајемчених слобода и права или изазивање националне, расне, вјерске и друге мржње и нетрпељивости (члан 55 Устава Црне Горе).

10 Ограничење не смије да се чини по основу пола, националности, расе, вјере, језика, етничног или друштвеног поријекла, политичког или другог увјерења, имовног стања или било каквог другог личног својства. Не могу да се ограниче права на: живот, правни лијек и правну помоћ, достојанство и поштовање личности, правично и јавно суђење и начело законитости, претпоставку невиности, одбрану, накнаду штете за незаконито или неосновано лишење слобода и неосновану осуду, слободу мисли, савјести и вјероисповијести, закључења брака. Не могу да се укидају забране: изазивања или подстицања мржње или нетрпељивости, дискриминације, поновног суђења и осуде за исто кривично дјело, насилне асимилације.

вријеме проглашеног ратног или ванредног стања, као ни дужина трајања мјера ограничења за вријеме таквог стања.

Политичко организовање<sup>11</sup> у државним органима такође је изричито забрањено, а утврђена је и персонална забрана чланства у политичким партијама: судији Уставног суда, судији, државном тужиоцу и његовом замјенику, заштитнику људских права и слобода, члану Савјета Централне банке, члану Сената Државне ревизорске институције, професионалним припадницима војске, полиције и других служби безбједности, као и политичко организовање и дјеловање странаца и политичких организација чије је сједиште изван Црне Горе.

Заштиту слободе удруживања, као и других људских права, Устав Црне Горе примарно обезбјеђује кроз општу заштиту у унутрашњем праву.

Уставом се сваком јамчи право на правично и јавно суђење<sup>12</sup> у разумном року пред независним, непристрасним и законом установљеним судом, а уставносудску заштиту због повреде људских права и слобода зајемчених Уставом, као субсидијарни вид заштите, могуће је остварити пред Уставним судом, под условима утврђеним Уставом и Законом о Уставном суду Црне Горе у поступку по уставној жалби.<sup>13</sup>

Устав утврђује и право на међународно правну заштиту људских права кроз могућност обраћања међународним организацијама<sup>14</sup> ради заштите својих права и слобода зајемчених Уставом.

\*

Начин остваривања и заштите слободе удруживања у Црној Гори уређен је са више закона.

Овом приликом обратићемо пажњу на два системска закона којима су уређени услови и начин оснивања, регистро-

---

Мјере ограничења најдуже могу да важе док траје ратно или ванредно стање (члан 25, ст. 2, 3, 4 и 5 Устава Црне Горе).

11 Члан 54 Устава Црне Горе.

12 Члан 32 Устава.

13 Члан 149, став 2, тачка 3 Устава.

14 Члан 56 Устава.

вања, дјеловања и престанка рада удружења и политичких партија у Црној Гори.

Законом о невладиним организацијама<sup>15</sup> – на cjеловит начин је уређен концепт невладиног сектора (појам, оснивање, правни и економски статус, престанак рада – брисање из регистра и др).<sup>16</sup>

Држава пружа помоћ невладиним организацијама (члан 26).<sup>17</sup>

Осим минималног степена унутрашње организације, поступка регистрације, у смислу регистра као одговарајуће службене евиденције, овим Законом нијесу прописани посебни услови нити ограничења у дјеловању организација основаних према том Закону.

У оквиру општих законских одредаба невладино удружење (члан 2) одређено је као непрофитна организација са чланством, коју оснивају домаћа и страна физичка и правна лица (најмање пет лица са пребивалиштем, боравиштем или сједиштем у Црној Гори) ради остваривања појединачних или заједничких интереса или ради остваривања и афирмисања јавног интереса.

Невладина фондација (члан 3) је непрофитна организација без чланства, коју оснивају домаћа и страна физичка и правна лица, ради удруживања средстава и имовине у циљу остваривања добротворне и друге дјелатности које су од јавног интереса и значаја.

Такође, може да се оснује страна невладина организација под условима утврђеним овим законом (чл. 4 и 19).

---

15 *Службени лист Републике Црне Горе*, бр. 27/99, 30/02 и 11/07.

16 Упис у регистар (члан 14) врши се на основу пријаве за упис, приликом чега се подноси акт о оснивању и статут. Ако ови услови нијесу испуњени, надлежни орган неће извршити упис у регистар и против тог рјешења може да се покрене управни спор (члан 18)

17 Држава пружа материјалну помоћ невладиним организацијама која се обезбјеђују у буџету. Расподјелу врши Комисија (коју именује Скупштина на предлог надлежног радног тијела) за расподјелу средстава невладиним организацијама (предсједник и шест чланова), на основу јавног конкурса, цијенећи при том сљедеће критеријуме: остваривање јавног интереса у одређеној области; препоруке експерата; транспарентност и могућност контроле реализације пројекта; компатибилност и сарадњу са међународним субјектима.



Одредбе овог закона<sup>18</sup> не примјењују се на политичке организације, вјерске заједнице, синдикалне организације, пословна удружења и организације и фондације чији је оснивач држава, као и невладине организације које су основане посебним законом.

#### Пракса:

Уставни суд Црне Горе је 2001. године, по предлогу Хелсиншког комитета за људска права, оцјењивао више одредаба Закона о невладиним организацијама<sup>19</sup> и том приликом укинуо одредбе Закона којима је Влади Републике Црне Горе било дато овлашћење да прописује критеријуме, начин и поступак пружања материјалне помоћи невладиним организацијама, односно да располаже имовином невладине организације која се брише из регистра.

У том предмету Уставни суд је утврдио да је законодавац оспореном одредбом члана 26, става 2 Закона, овлашћење да пропише критеријуме, начин и поступак пружања материјалне помоћи невладиним организацијама, пренио на Владу Републике Црне Горе, чиме је прекорачио своја овлашћења из одредбе члана 12, тачке 1 Устава, којом је једино законодавац овлашћен да уреди начин остваривања овог уставног права.

Уставни суд је, такође, утврдио да је оспореном одредбом члана 29, става 2 Закона, законодавац Влади Републике Црне Горе дао овлашћење да, на предлог органа надлежног за послове управе, располаже имовином невладине организације која се брише из регистра, додјелом те имовине другим невладиним или хуманитарним организацијама, регистрованим у Републици, што је супротно цитираном уставном начелу о подјели власти и Уставом утврђеним надлежностима Владе Републике Црне Горе, због чега ни ова одредба није у сагласности с Уставом Републике Црне Горе.

Ова одлука Уставног суда имала је утицај на даљи развој и афирмацију невладиних организација у Црној Гори.

---

18 Члан 5 Закона о невладиним организацијама.

19 Одлука У бр. 71/99 од 24. 12. 2001. године.

\*

Законом о политичким партијама<sup>20</sup> уређени су услови и начин оснивања,<sup>21</sup> организовања, регистрације, удруживања, спајања и престанка<sup>22</sup> рада политичких партија.

Партија, у смислу овог Закона (члан 2) представља организацију слободно и добровољно удружених грађана ради остваривања политичких циљева демократским и мирним средствима, која дјелује искључиво на територијалном принципу. Може да је оснује најмање 200 грађана са бирачким правом у Црној Гори, који својевољно потпишу изјаву о оснивању партије (члан 7). Њено дјеловање је јавно (члан 3).

Овим Законом забрањено је дјеловање<sup>23</sup> партије чији су циљеви усмјерени на: насилно мијењање уставног поретка, нарушавање територијалне цјелокупности Републике Црне Горе, кршење Уставом зајемчених људских права и слобода, изазивање и подстицање националне, расне, вјерске и друге мржње или нетрпељивости, као и дјеловање партије која није регистрована у складу са законом, као и партија која има сједиште изван Црне Горе.

Носиоци судијске и тужилачке функције, заштитници људских права и слобода, професионални припадници полиције и војске, према овом Закону не могу да буду оснивачи партије (члан 7, став 2).

\*

Институционалну контролу противуставности дјеловања политичких партија и невладиних организација према Уста-

---

20 Службени лист Републике Црне Горе, бр. 21/04.

21 Партија се оснива на оснивачкој скупштини доношењем: 1) одлуке о оснивању партије; 2) статута; 3) програма; 4) избором лица овлашћеног за заступање партије (члан 9).

22 Партија престаје са радом брисањем из регистра уколико: 1) Уставни суд одлучи да акти партије нијесу у складу с Уставом и законом; 2) надлежни суд увиди да под истим називом, скраћеним називом или ознаком већ постоји регистрована партија; 3) су називи, скраћени називи или ознаке партије једнаки или слични називима и симболима институција; 4) се партија споји с другом/има (члан 18).

23 Члан 5 Закона о политичким партијама.

ву Црне Горе врши Уставни суд,<sup>24</sup> првенствено у оквиру двије надлежности: када одлучује о забрани политичке партије и невладине организације и када одлучује о уставности и законитости општих аката тих субјеката.

Законом о Уставном суду Црне Горе<sup>25</sup> (чл. 72–75) ближе је уређен поступак одлучивања о забрани рада политичке партије и невладине организације, учесници у поступку и правно дејство одлуке Уставног суда.

Овај поступак за разлику од поступка оцјењивања уставности и законитости општих правних аката има низ специфичности.

Поступак за одлучивање о забрани рада политичке партије или невладине организације покреће се предлогом релеативно малог броја овлашћених предлагача који могу да поднесу предлог, и то: заштитник људских права и слобода, савјет за одбрану и безбједност, орган државне управе надлежан за заштиту људских и мањинских права, као и орган надлежан за упис у регистар политичке партије или невладине организације.

У предлогу којим се захтијева забрана рада политичке партије или невладине организације мора да буде наведено забрањено дјеловање, односно чињенице и околности неуставног дјеловања, које могу да буду разлог за забрану рада политичке партије или невладине организације.

Материјални разлози,<sup>26</sup> због којих Уставни суд може да забрани рад политичке партије или невладине организације су: недозвољено (забрањено) дјеловање: 1. према држави (ако је дјеловање усмјерено или има за циљ насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне цјелокупности Црне Горе) и 2. према облику дјеловања (којим се крше зајемчена људска права и слободе или изазива расна, вјерска или друга мржња).

Када Уставни суд забрани рад политичке партије или невладине организације та се политичка партија или неваљдина организација брише из регистра.

24 Члан 149, тачка 6 Устава.

25 *Службени лист Црне Горе*, број 64/08.

26 Члан 74 Закона о Уставном суду.

Одлука о забрани рада политичке партије има правно дејство од дана достављања одлуке Уставног суда надлежном органу за упис у регистар политичких партија или невладиних организација.

Одлука Уставног суда је обавезна и извршна.

Иако је одлучивање о забрани рада противуставне политичке партије и удружења грађана, као надлежност Уставног суда установљена Уставом од 1992. године, Уставни суд није донио ниједну одлуку о забрани рада политичке партије или другог удружења, због чега Уставни суд нема праксу одлучивања у овој области.

За разлику од недостатка те праксе, Уставни суд је имао бројну и разноврсну праксу оцјене (оснивачких, статутарних, програмских и др.) општих аката политичких партија и других удружења.

Предмет уставносудске контроле пред Уставним судом, наиме, могу да буду сви општи акти које доноси политичка партија, односно невладина организација уколико је регистрована у складу са законом.

Приликом контроле уставности и законитости општих правних аката политичке партије и невладине организације, Уставни суд примјењује општи поступак нормативне контроле, с тим што је заузео став да за уставносудску контролу нијесу подобне одредбе аката политичке партије, којима су уређени међусобни односи органа и чланова те организације.

Уколико Уставни суд одлучи да акти партије нијесу у сагласности с Уставом и законом, политичка партија се брише из регистра.<sup>27</sup>

### Пракса:

1. Одлучујући о предлогу министра правде у току 1991. године, Уставни суд је укинуо одредбе Статута три политичке партије којима је било прописано да члан политичке партије може да постане сваки грађанин који наврши 15 година, односно лице млађе од 18 година живота, јер је такво

---

27 Члан 18, став 2, тачка 1 Закона о политичким партијама.

прописивање у супротности с одредбом члана 14 Закона о удруживању грађана, којом је прописано да члан политичке организације може да постане само лице које има навршених 18 година живота. Уставни суд је утврдио да је политичка организација овлашћена да пропише посебне услове под којима грађанин може да постане члан само те организације, али да утврђивањем тих услова не могу да се мијењају законом прописани услови које мора члан сваке, односно било које политичке организације да испуњава.

2. Уставни суд у више предмета<sup>28</sup> није прихватио иницијативу за оцјену општинских аката политичких партија којима је тражена оцјена одредаба о унутрашњој организацији и међусобним односима органа и чланова тих организација јер је оцијенио да је Уставом зајемчена слобода политичког удруживања заснована на принципу добровољности и да стога политичка странка има пуну слободу да својим статутом потпуно самостално уреди све односе унутар странке.

3. Уставни суд је 2002. године одбацио иницијативу Министарства правде за оцјену уставности и законитости аката „Удружења за његовање четничког покрета у Црној Гори – Војвода Павле Ђуришић“, јер је утврдио да означено удружење није уписано у регистар невладиних организација које води Министарство правде, односно да то удружење не постоји као правни субјект, а самим тим ни оспорени акти правно не постоје.

\*

Поред Уставног суда, о противуставном дјеловању политичких партија и других облика удруживања у Црној Гори, одлучују судови сагласно надлежности утврђеној законом<sup>29</sup>

28 1. Одлука: У бр. 114/91 од 25. 6. 1992.

У бр. 20/93 од 15. 12. 1993.

У бр. 61/93 од 8. 12. 1993.

У бр. 87/93 од 27. 4. 1994.

2. Рјешење: У бр. 42/97 од 26. 2. 1998.

У бр. 17/00 од 23. 1. 2001.

3. Рјешење: У бр. 90/02 од 20. 12. 2002.

29 Законом о судовима (*Службени лист РЦГ*, бр. 5/02 и 49/04, *Службени лист ЦГ*, број 22/08):

и управни органи (Министарство правде и министарство надлежно за послове управе) који врше претходну контролу општих аката у поступку оснивања и регистрације тих организација.

Нова уставна рјешења у погледу заштите људских права и слобода на националном нивоу, утврђена Уставом Црне Горе из 2007. године захтијевају дјелотворно спровођење принципа утврђених Европском конвенцијом за заштиту људских права и слобода, а самим тим и усаглашеност одлука Уставног суда Црне Горе са прецедентним правом Европског суда за људска права, у области заштите слободе удруживања.

Размјена искустава на овој конференцији биће важан корак на том плану.

---

– Виши суд у првом степену суди о кривичним дјелима „удруживања ради противуставне дјелатности“ (члан 18, став 1, алнеја 9).

– Управни суд одлучује о законитости управних аката, као и законитости других појединачних аката, када је то законом одређено (члан 24, став 1, тачка 1).

*Крсман Илић,*  
заменик републичког јавног тужиоца

## ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА – ИСКУСТВА ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

Хвала, господине председавајући, председниче Уставног суда, на позиву да присуствујем данашњем састанку као представник Републичког јавног тужилаштва, државног органа чија је улога и законско право и овлашћење да Уставном суду подноси предлоге за забрану политичких странака и удружења грађана.

Искористићу своје излагање да укажем на неке чињенице, због чега је Републичко јавно тужилаштво до сада, додуше, врло рестриктивно, ипак у неколико случајева искористило своја овлашћења која има по закону у наведеном смислу, трудећи се да не понављам оно о чему су досадашњи учесници у расправи већ говорили, не желећи да се на тим стварима задржавам, него бих управо прешао на оно што је Републичко јавно тужилаштво конкретно урадило. При том, очекујем од вас, не данас, већ у скорој будућности, одговоре на наше предлоге како бисмо постигли онај циљ због чега смо Уставом и Законом устројени, а то је заштита уставности и законитости, дајући допринос циљу који треба да буде достигнут, а то је демократија у нашој држави.

Слобода удруживања и право на удруживање темељни су друштвени принципи држава чланица Савета Европе, а удружење грађана сматра се темељем демократије. У савременом демократском друштву слобода политичког и сваког другог удруживања улази у корпус најзначајних грађанских слобода. С друге стране, демократија и модерно демократско друштво треба да обезбеде начине којима ће спречити свако злоупотребавање те слободе, нарочито у ситуацијама када остваривање слободе почне да се претвара у угрожавање слобода

других лица и када прераста у политички екстремизам. Један од значајнијих услова за ефикасну заштиту људских права и сузбијање појава политичког екстремизма – угрожавање права и слобода других лица може да се подели на два колосека. Први колосек је обезбеђивање уставног судства и правосуђа као независног, политички неутралног и довољно стручног и оспособљеног за правилну примену домаћег права, док би се други колосек огледао у општеприхваћеним правилима међународног права, којима се ограничава или забрањује деловање политичких организација или удружења грађана.

Полазећи од цивилизацијских достигнућа, државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији, као и неутуђивих људских мањинских права, прокламованих међународним конвенцијама, Устав Републике Србије посебно јемчи очување људског достојанства и остваривања пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права, ограничавајући их само у случајевима угрожавања управо зајамчених људских права. Стога, Устав посебно предвиђа забрану дискриминације одређујући да су пред уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности итд. Тако, члан 49 Устава Републике Србије прописује и забрањује да је кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге равноправности, мржње и нетрпељивости. Гарантујући слободу удруживања Устав јемчи слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и права да се остане изван сваког удружења. Међутим, гарантујући то право, Устав забрањује тајна или паравојна удружења, као и она удружења чије је деловање умерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајамчених људских или мањинских права или изазивања расне, националне или верске мржње (члан 55) Устава.

Појединци се удружују са циљем остваривања одређених намера. То не значи само окупљање са циљем остваривања заједничких интереса већ и одређени ниво стабилности и неки облик институционалне структуре. Удружења остварују



непрофитне делатности, а ако се профит и стекне, он се користи за даљи развој удружења, а не за материјалну корист чланова. Право на удруживање је признато свим државама чланицама Савета Европе било кроз посебне законе, било кроз судску праксу.

Најважнија обавеза државе јесте да штити имовину коју удружење има, јер би ускраћивање права на имовину озбиљно угрозило постојање удружења. Државни органи не би смели да кажњавају појединце због њиховог чланства у неком удружењу. Једини изузетак може да буде у случајевима где је чланство неспојиво с послом који обављају на радном месту. Ограничавање слободе обављања активности удружења, мора да буде јасно правно утемељено и објашњено. Ни у ком случају није оправдано тражити да свако удружење приложи попис својих чланова, јер чланови имају право на приватност. Исто тако, јавно објављивање о припадности неком удружењу људе може да застраши или истовремено може да представља један вид сужавања права на удруживање. Да би се смањила могућност кршења или сужавања права и слобода удруживања, као и других права и слобода с којима су оне повезане, створени су европски стандарди о уважавању слободе удруживања. Међу њима бих издвојио право на приватну тужбу у складу с Европском конвенцијом о људским правима. Удружења, а не само њихови чланови којима су права по основу члана 11 Европске конвенције о људским правима ускраћена, имају право и могућност коришћења Европског суда у Стразбуру. Тај правни поступак могу да користе у случају да не могу да остваре одговарајућу заштиту у сопственој земљи.

Недозвољени облици делатности удружења морају да се ставе под контролу државе и, свакако, елиминишу из правног поретка. Питање контроле државе над радом удружења грађана, као и политичких странака изазива бројне недоумице када је реч о примени ове контроле у пракси. Који су све дозвољени облици активности политичких странака и удружења, можда и не изазива недоумице колико питање који облици активности подлежу управо забрани. Дозвољени облици делатности одређени су циљем удруживања грађана.

Међутим, када активности које се обављају ради остварења тог циља прелазе ону границу иза које су државни органи позвани да заштите државни правни поредак, да заштите оне који нису чланови тих политичких удружења, или пак чланове удружења, или да спрече сукоб између чланова удружења, нужна је реакција државе у циљу заштите и идеје слободе удруживања грађана.

У модерним демократијама свакако да је постојање политичких странака и удружења одређено и условима које оне морају да испуне да би биле у складу с правом. Неиспуњење услова аутоматски би значило и забрану постојања и деловања такве странке или удружења.

Тако, Основни закон Савезне Републике Немачке од 1949. године у члану 21 овог Устава наводи да политичке партије учествују у формирању политичке воље народа. Њихово стварање је слободно. Међутим, унутрашња организација странака и удружења мора да буде у сагласности с демократским принципима. Оне су дужне да јавно поднесу извештај о пореклу својих извора. Странке које према свом програму настоје да наруше либерални и демократски уставни поредак, да елиминишу или доведу у опасност постојање државе, сматраће се неуставним. А Уставни суд је овлашћен да се изјасни о њиховој неуставности.

По Уставу Италије од 1947. године, забрањено је реорганизовање фашистичких партија у било којој форми. Чланом 19 Устава утврђује се да грађани имају право да се слободно удружују без претходне дозволе ради остварења циљева који нису забрањени Кривичним законом.

Устав Шпаније у члану 6 прописује да су политичке странке дефинисане као израз политичког плурализма; оне учествују у образовању и изражавању народне воље и представљају основно средство за политичко учешће. Међутим, њихово стварање и активности су слободни под условом изражавања устава и закона. Устав, при том, предвиђа два услова – да њихова унутрашња структура и рад морају да буду демократски и признавање права на удруживање, подразумевајући и инкриминацију удружења која имају циљеве или користе средства дефинисана као кривична дела. Устав Шпа-

није је експлицитан у погледу забране тајних удружења или удружења паравојног карактера.

И да даље не набрајам друге уставе и упоредно право, имајући у виду да је овде присутнима то много боље и више познато него мени, треба нагласити да из овог пресека и приказа уставних решења јасно могу да се утврде разлози забране слободе удруживања, односно ограничења слободе удруживања, што може да се сведе на две категорије. Први разлози су генерални и они се односе на нарушавање основних вредности на којима почива једно модерно демократско друштво, односно једна модерна демократски уређена држава. Те вредности могу да буду различите као што су републикански облик владавине, либерални демократски облик државног поретка, добри обичаји, јавни морал итд. Други облици недозвољеног деловања су одређени на много конкретнији начин. То је употреба силе, позив на војно организовање странака, распиривање националне, верске и етничке мржње и нетрпељивости. Из наведених примера устава, што свакако важи и за Устав Србије, ове две категорије су иманентне свим уставима и представљају основне разлоге забране политичких странака, односно облике недозвољеног деловања удружења и организација. Ови разлози утемељени су у Уставу Републике Србије у члану 49 који прописује забрану и кажњавање за свако изазивање и подстицање расне, верске, националне и друге нетрпељивости и мржње. Тако и у члану 55 Устава Републике Србије, који је зајемчио слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, али је изричито забранио тајна и паравојна удружења. Истим чланом предвиђено је да Уставни суд може да забрани само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права, или изазивање расне, националне или верске мржње. У делу Устава који регулише положај и надлежности Уставног суда предвиђено је да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана.

Процедура која се води ради испитивања разлога за забрану политичке странке или удружења у непосредној је вези с

одредбама које припадају материјалним одредбама о удружењима. Правно регулисање тих питања зависи од уставног уређења сваке државе, али и од начина на који су политичке странке институционализоване у правном систему одређене државе. Уставом, а често и посебним законом утврђују се само основна правила, оквири унутрашњег уређења странака и удружења. Њихова структура у детаљима и појединостима се не условљава. Али, то не значи да се законом не прописују ограничења деловања политичке странке, тј. њено постојање у функционалном смислу. То значи да се законом утврђује шта политичке странке и удружења не треба да раде и шта им није дозвољено. Управо из овог дела правне регулативе изводе се и многа решења за правила која се примењују у поступку забране политичких странака.

Појмом забране у правној теорији и законодавству обухваћено је више различитих забрана. Ако је реч о забрани која се тиче статуса политичке странке, онда појам забране може да обухвати и оснивање и распуштање било политичке странке, било удружења. С друге стране, ако је реч о забранама које произлазе из недозвољеног деловања – активности политичке странке или удружења – упоредно право пружа пример коришћења различитих дефинисања забране, чија је суштина појма у дејству забране. Тако у законодавствима држава налазимо одредбе у којима се говори о забрани политичке странке, али и о њеном распуштању, укидању, брисању из регистра, престанку, односно обустављању рада. Ово указивање на садржину и различите врсте појма забране у сасвим сажетом облику неопходно је због тога што регулисање неких питања поступка зависи од „врсте забране“. Забрана политичке странке и удружења има смисао који треба тражити у функцији и снази политичких странака и удружења, које оне реализују у успостављању модерне демократије, а које могу да се користе против демократије. Дакле, забрану политичке странке треба схватити и као инструмент заштите уставног поретка од активности политичких странака и удружења. Управо из ових разлога вођење поступка забране поверено је највишим органима државе у првом реду Уставном суду.

Вршећи функцију кривичног прогона извршилаца кривичних дела, посебно имајући у виду кривична дела против уставног уређења и безбедности СРЈ почев од 2005. године, Републичко јавно тужилаштво уочило је припаднике политичке организације „Национални строј“ као извршиоце кривичних дела изазивања националне, расне и верске мржње, раздора или нетрпељивости из члана 134 КЗ СРЈ. Имајући у виду одредбе Статута, Програма и Прогласа за политичко деловање ове организације, Републичко јавно тужилаштво је проценило да су испуњени услови за забрану деловања политичке организације „Национални строј“. Статутом ове политичке организације предвиђено је да је то организација пропагандно едукативног карактера чији се поглед на све заснива на идеји националне слободе, социјалне правде и расног идентитета, чији је циљ очување и препород здравих вредности српске нације као саставног дела беле расе и духовни, умни и телесни напредак сваког појединца унутар наше нације. Статутом се даље предвиђа да активиста „Националног строја“ може да буде искључиво припадник беле аријевске расе, као и то да у сваком моменту мора да буде свестан да је представник напред описане идеје и да у складу с тим живи и шири је на све расположиве начине. Организација „Национални строј“ од својих припадника очекује доследност у погледу аријевског начина живота, чиме не толерише дволичност и било који вид деловања који доприноси свему ономе против чега се боре. Описани расни циљеви „Националног строја“ не могу да буду прикривени ни одредбом члана 3 њиховог статута, где је предвиђено да „Национални строј“ користи искључиво средство политичког деловања и не позива на изазивање било ког облика расне, верске и националне мржње, већ на истину и право на слободу говора и мишљење свих Срба у Србији.

Основни смисао њихове идеологије нарочито се потврђује Програмом о организацији у којем се захтева уједињење свих српских земаља у јединствену Српску националну државу, која осигурава постојање и препород српске нације и величине словенског, аријевског наслеђа, претежно динарског подрасног типа. Пуно грађанско право као свест националне

одговорности по програму могу да имају само лојални држављани Србије, који су припадници беле аријевске расе, док би држављани који нису беле расе и расно мешани имали одређени статус и ограничена права, ослобођени грађанских дужности. Високи представници на одговорним положајима од националног значаја морају да буду српског порекла. Спољна политика Српске националне државе служиће интересима земље и народа као у заједничком интересу беле Европе. Сматра се да је вредност расе основа за европско јединство и унапређење европске цивилизације. Верује се у биолошку неједнакост како међу појединцима, тако и међу расама. Физичке, менталне, моралне, расне карактеристике су наследне или непромењиве. Чланови ће се залагати за спровођење еугенског програма као напретка људске врсте и забранити сваки облик расног мешања.

Проглас за политичко деловање „Националног строја“ указује на то да је реч о тајној организацији у којој се активистима налаже да сваку информацију повезану с њиховим активностима не изговарају преко телефона; ако поседују рачунар, треба да избришу све трагове, да компромитијуће ствари не држе у кући, те да за њихове планове и активности нико не треба да зна осим чланова.

Републичко јавно тужилаштво упутило је предлог Уставном суду Републике Србије за забрану рада тајне политичке организације „Национални строј“ чије је деловање усмерено на изазивање расне, националне мржње. Ово је уједно и први случај где је Републичко јавно тужилаштво, вршећи своју уставну и законску улогу предложило забрану рада организације чије је деловање усмерено на изазивање расне и националне мржње. Ова, као и све друге организације које су настале са циљем разарања уставом предвиђених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије, људских и мањинских права, слобода и припадности европским принципима и вредности – супротно забрани дискриминације прописане чланом 21 Устава и слободе удруживања, као и чланом 55 Устава – мора да се забрани, као и њено деловање. Тужилаштво у том погледу тек треба да искористи члан

80 Закона о Уставном суду и поднесе предлог Уставном суду Републике Србије да се забрани рад таквих организација.

То је укратко оно о чему сам желео да говорим. Колико видим, већ сте упознати с таквим ставом Републичког јавног тужилаштва.

Желео бих да апелујем на вас да се Уставни суд о овој нашој иницијативи што пре одреди, односно изјасни да не бисмо дошли у ситуацију у којој смо већ били – да смо деведесетих година прошлог века ми били предлагачи да се одређена политичка организација забрани, а онда када су се у ближој прошлости измениле политичке околности Уставни суд је донео одлуку о томе управо због неактивности јавног тужиоца по том предлогу.

Саша Јанковић,  
заштитник грађана

## ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА СА СТАНОВИШТА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Задовољство ми је што сам данас овде, из више разлога. Тема овог скупа је изузетно значајна и актуелна и сложио бих се с оним што је мој претходник рекао да наћи место и време на који ће све државне институције реаговати на изазове о којима данас говоримо може да буде модел или снажна порука грађанима, и не само њима, о томе каква је природа нашег друштва данас.

Мој реферат тиче се ограничења слободе удруживања са становишта институције заштитника грађана – омбудсмана. Слобода удруживања је врло атрактивна слобода. То је, с једне стране, индивидуална слобода сваког грађанина и грађанке, али и општа могућност свих да се удружени прикључе другима ради постизања одређеног циља. Њеним признавањем и заштитом потврђује се да грађани, када су удружени, лакше и ефикасније остварују своја права. Општеприхваћено начело је да држава мора да се уздржава од мешања у слободу удруживања. Држава не сме да се неоправдано меша у удруживање, али то не значи да она истовремено нема обавеза. Обавезна је не само да се уздржи од мешања у слободу удруживања већ и да омогући њено остваривање и заштити га од ометања.

Током еволуције слободе и права грађана искристалисао се и проблем њихове супротстављености. Јасно је да неограничено коришћење једног права или слободе може да се сукоби и у пракси се сукобљава с остваривањем права слобода других. Неограничено коришћење индивидуалне слободе или права може да вређа не само права и слободе других грађана као индивидуа већ и интересе друштва оличене,



на пример, у јавном моралу, здрављу или уставном поретку. Благодети демократског уређења данас користе како поборници демократије и људских права, тако и њихови противници. При том, врло специфичну групу чине они који се, док агресивно заговарајући своје идеје и организовано делујући на њиховом остваривању негирају темеље људских права – равноправност и поштовање достојанства другог, не либе се да се истовремено позивају на своја људска права и слободе. Због тога све демократске земље, под јасно прописаним стандардима, условима, омогућавају ограничења појединих права и слобода, па и слободе удруживања.

Свеобухватно сагледавање и ефикасно решавање таквих контроверзних ситуација значајно је за успостављање и одржавање правилног односа државе и државних органа према њиховим обавезама и остваривању сврхе вршења надлежности и јавних овлашћења. Подвукао бих значај интегралног, или холистичког приступа државе својим обавезама. Држава је скуп органа и институција које су везане законом, али и целина која мора, у крајњем, консеквентно и потпуно да делује. Не можемо да се задовољимо тиме да, на пример, Уставни суд, заштитник грађана и други релевантни органи поводом неког питања заузму своје ставове и утврде индивидуалне концепције сагледавања и решавања проблема, ако то за резултат има да једна животна ситуација у којој је била неопходна интервенција државе остане на „ничивој земљи“, ван домаћаја појединачних тумачења, надлежности и концепција рада.

Заштитник грађана се стара управо да се такве ситуације не десе, да живот и стварност не буду жртве бега државе и њених органа у нормативистички, формалистички приступ у коме свако „ради свој посао“, а нико не брине о коначном исходу и нико није одговоран за последице које одсуство државне реакције производи на индивидуалне судбине људи, као и друштвену стварност.

У актуелном, отвореном питању забране рада одређених удружења у Републици Србији, што је јавни тужилац тражио од Уставног суда, искрсла је теоријска дилема да ли Уставни суд одлучује о забрани удруживања, или се његова одлука односи на забрану рада неке организације. Она је, на сву срећу,

барем за институцију заштитника грађанина у вршењу послова из своје надлежности ирелевантна. Правне норме које уређују надлежност и поступање заштитника грађана својом флексибилношћу – која је резултат природе институције омбудсмана – омогућавају неформалнији приступ таквим правним питањима, приступ руковођен сврсисходношћу. Дакле, са становишта заштитника грађана, све и да „Национални строј“ није написао то што је у својим оснивачким и другим материјалима написао, морао би да се у правном поретку нађе начин да се – уколико је то што суштински ради и чини то удружење усмерено на рушење Уставом загарантованог поретка или на угрожавање људских и мањинских права – та организација стави ван закона и спречи у остваривању својих циљева. При том, дужност државе је да се организује тако да своје грађане успешно заштити од опасности које по људска права и слободе таква удружења представљају.

Дакле, ако бисмо и прихватили концепцију коју неки заговарају – да Устав говори о регистрацији, те да је регистрација нужна, и ако би Уставни суд истовремено рекао: не можемо да забранимо организацију која није регистрована, тада би консеквентно морало да се дође и до закључка да је организација која није регистрована – тајна. Ако је тајна, редовни суд би морао да је забрани. Ипак, сматрам да је условљавање удруживања грађана обавезом регистрације удружења несагласно с међународним стандардима људских права. Дакле, мора да се тражи други начин.

Један од путева који се предлажу јесте да држава (подразумевајући под тим појмом све који у формалном, али и неформалном консултативном процесу чине њено ткиво), може да се одреди према проблему тако да се не бави спорним удружењима, већ појединцима који их чине, тако што ће их гонити за кривична дела која су својим деловањем у организацији учинили. Ту, међутим, треба имати у виду да је слобода удруживања атрактивна управо зато што се удруживањем више лица ствара збир који је већи од просте суме. Удруженим члановима удруживање даје нови квалитет и они заједничким деловањем производе последице које су више него проста последица њихових појединачних дела. Дакле,

питање је да ли бављењем појединцима унутар организације може ефикасно да се сузбије недозвољена последица рада организације као целине.

Без обзира на коначан исход промишљања овог проблема и пут који ће бити одабран, држава јавности и грађанима мора јасно да образложи свој поступак. Јавност, дакле, мора да зна да у Републици Србији постоји одговор институција на удруживање које је супротно основама демократског поретка, али и мора да зна како тај одговор изгледа, било да је он оваплоћен у одлукама Уставног суда, пресудама редовних судова, кривичним поступцима против починилаца кривичних дела или другојачије. Могуће је и да надлежни државни органи оцене да је изазов који се пред њих поставља резултат момента развоја демократије и немила, али неминовна последица права свакога да користи своје слободе, те да би забране и казне произвеле већу штету него корист па држава треба да се уздржи од мешања. Можда и то буде одговор државе, али јавност треба да зна за њега.

У међувремену, грађани се обраћају омбудсману тражећи заштиту свог права на удруживање и захтевајући од њега да предложи Уставном суду да забрани удружења других. С обзиром на то да наши правни прописи изричито не предвиђају могућност да омбудсман буде овлашћени предлагач пред Уставним судом у таквој врсти поступка, заштитник грађана се определио да се, бар у ситуацијама када је у истој ствари Уставном суду већ упућен предлог овлашћеног предлагача, формално не прикључује предлогу, између осталог, и из разлога рационалности. Али, истовремено, омбудсман се без одлагања бавио радом оних државних органа који би могли или требали, законитим и правилним обављањем послова из свог делокруга, да спрече кршење, или омогуће остваривање релевантних права и слобода.

Један од карактеристичних примера везан је за подврсту слободе удруживања – област верских слобода и права, регулисану првенствено Законом о црквама и верским заједницама. У поступку који је вођен по више притужби, заштитник грађана се бавио не само тиме да ли је законским решењима суштински ограничена слобода удруживања у области оства-

ривања верских слобода, односно слобода вероисповести већ и да ли је административни поступак регистрације такав да ефективно онемогућава остваривање тог права. Заштитник грађана разматрао је питање да ли надлежни регистрациони орган користи процедуру регистрације на начин који за последицу има суштинско кршење или отежавање остваривања права на удруживање. Како би знао у ком правцу да усмери евентуалну интервенцију у циљу што делотворнијег отклањања пропуста, заштитник грађана се трудио да установи и да ли је пропуст последица намере да се крше загарантована верска права, или га орган управе чини због својих лоших административних навика. Објављено је и спроведено више аката заштитника грађана по овом питању, доступних, између осталог, и на званичној интернет презентацији заштитника грађана ([www.ombudsman.rs](http://www.ombudsman.rs) или [www-zastitnik.rs](http://www-zastitnik.rs)).

Дакле, с једне стране, активности омбудсмана тежиле су у неким случајевима омогућавању и олакшавању остваривања слободе удруживања, а с друге, реаговао је и у другачијем смеру. Тако је заштитник грађана јавно истакао потребу да се онемогући деловање оних организација које, злоупотребом слободе удруживања, угрожавају људска права и слободе других. Заштитник грађана поздравио је и иницијативу Тужилаштва у том правцу, у конкретном случају, сматрајући је изузетно важном за заштиту права и слобода у Републици.

Републички омбудсман је предузимао и активности усмерене на заштиту слободе која је придружена слободи удруживања – слободе окупљања. Нико више не поставља питање да ли треба штитити и остваривати слободу окупљања. Али, у конкретним ситуацијама показује се да та слобода понекад подлеже неким неформалним, индиректним и спорним ограничењима. Покажимо то на примеру Параде поноса – окупљања припадника сексуалних мањина и оних који се залажу за поштовање њихових права. Потенцијални учесници Параде поноса сматрају да на тај начин, дакле јавним окупљањем, треба да изразе свој протест због тога што су, по њиховом мишљењу, дискриминисани у друштву. Немогуће им је такву намеру легитимно и легално осујетити, и држава мора

да гарантује остваривање њиховог права на окупљање које не крши ниједну уставом утврђену приоритетну вредност.

У таквој ситуацији заштитник грађана користи паралелно своја контролна и превентивна овлашћења. За разлику од Уставног суда, омбудсман има могућност деловања пружањем добрих услуга, давањем савета, мишљења, истицањем добре праксе, како би предупредио пропусте и повреде права, те унапредио рад органа управе. Тако, између осталог, омбудсман предупређује потребу да се грађани за заштиту својих права обраћају суду или од њега траже накнаду штете због њиховог кршења.

Улоге Уставног суда и заштитника грађана у гарантовању и остваривању слободe удруживања, као и других људских слобода и права су комплементарне. Улога заштитника грађанина не само у односу на Уставни суд већ и на судове с другим надлежностима је таква да би требало да спречи потребу да грађани воде спорове, односно да се обраћају Уставном и другим судовима за заштиту својих права због тога што државни органи некоректно и неправилно обављају свој посао.

Став омбудсмана је да држава треба да се суди с грађанима само онда када је уверена да је у праву и да је радила правилно. А, државни орган не може да буде, барем државни орган који је под надзором заштитника грађана, уверен у то да ради или да је радио правилно ако заштитник грађана тврди супротно.

Чести и непосредни контакти између заштитника грађана и Уставног суда, који се одвијају на начин који обезбеђује поштовање независности и самосталности двеју институција, доприносе свеобухватнијој, ефикаснијој и суштински квалитетнијој заштити и остваривању људских слобода и права.



## ПРИЛОЗИ

### УСТАВНО ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА

Организатор  
Уставни суд Републике Србије у сарадњи са  
Венецијанском комисијом  
2. 6. 2009. године  
Београд, Аеро клуб, Узун Миркова 4

#### ПРОГРАМ

9.30 – 10.00 ОТВАРАЊЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ

др Боса Ненадић, председница Уставног суда Србије  
Gianni Viqicchio, секретар Венецијанске комисије

Сесија 1:

СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА – ПРИХВАТЉИВА ОГРАНИЧЕЊА  
Председавајућа: проф. др Агнеш Картаг-Одри,  
судија Уставног суда Србије

10.00 – 10.15 Светозар Чиплић, министар за људска и  
мањинска права РС

10.15 – 10.35 Забрана политичких партија у Немачкој  
Hans-Heinrich Vogel, члан из Шведске, Венецијанска  
комисија

10.35 – 10.50 проф. др Јовица Тркуља, Правни факултет  
у Београду

10.50 – 11.10 Дискусија / Питања и одговори

11.10 – 11.30 Пауза

- 11.30 – 11.50 Кодекс добре праксе Венецијанске комисије у области политичких партија Carlos Closa Montero, бивши члан из Шпаније, Венецијанска комисија
- 11.50 – 12.05 проф. др Војин Димитријевић, члан из Србије, Венецијанска комисија
- 12.05 – 12.20 Милан Марковић, министар за управу и локалну самоуправу РС
- 12.20 – 12.35 проф. др Милан Јовановић, Факултет политичких наука у Београду
- 12.35 – 13.00 Дискусија / Одговори и питања
- 13.00 – 14.30 Ручак

#### Сесија 2:

#### УЛОГА УСТАВНОГ СУДА И ДРУГИХ ИНСТИТУЦИЈА У ЗАШТИТИ СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА

Председавајући: проф. др Војин Димитријевић,  
члан из Србије, Венецијанска комисија

- 14.30 – 14.45 проф. др Агнеш Картаг-Одри, судија Уставног суда Србије
- 14.45 – 15.00 проф. др Милан Марковић, председник Уставног суда Црне Горе
- 15.00 – 15.15 Крсман Илић, заменик републичког јавног тужиоца
- 15.15 – 15.30 Саша Јанковић, омбудсман Републике Србије
- 15.30 – 16.10 Дискусија / Питања и одговори
- 16.10 – 16.30 Закључне напомене



## ПОДАЦИ О АУТОРИМА

др Боса Ненадић, председница Уставног суда Републике Србије

Ђани Букики (Gianni Buquicchio), секретар Венецијанске комисије

Ханс-Хајнрих Фогел (Hans-Heinrich Vogel), бивши члан Венецијанске комисије из Шведске, емеритирани професор јавног права Универзитета Лунд у Шведској

проф. др Јовица Тркуља, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Карлос Клоса Монтеро (Carlos Closa Montero), члан Венецијанске комисије из Шпаније, заменик директора Центра за политичке и уставне студије у Мадриду

проф. др Војин Димитријевић, члан Венецијанске комисије из Србије, директор Београдског центра за људска права

Милан Марковић, министар за државну управу и локалну самоуправу РС

проф. др Милан Јовановић, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду

проф. др Агнеш Картаг-Одри, судија Уставног суда Србије

проф. др Милан Марковић, председник Уставног суда Црне Горе

Кршман Илић, заменик републичког јавног тужиоца, Републичко јавно тужилаштво

Саша Јанковић, заштитник грађана РС



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.76:342.728/.729(082)

УСТАВНО ограничење слободе удруживања: зборник радова / [приређивачи Боса Ненадић, Љубица Павловић]. – Београд: Уставни суд Републике Србије: Европска комисија за демократију путем права, Венецијанска комисија, 2010 (Београд: Досије студио). – 161 стр.; 20 cm

Према Предговору, публикација је настала поводом истоимене конференције одржане 2. 6. 2009. год. у Београду у организацији Уставног суда Србије у сарадњи са Венецијанском комисијом. – Текст ћир. и лат. – Тираж 300. – Предговор: стр. 7–8. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Summaries.

ISBN 978–86–84925–05–5

а) Слобода удруживања – Ограничење – Зборници

COBISS.SR-ID 175978764