

MIŠLJENJE O ZAKONU O POLITIČKIM PARTIJAMA

CRNA GORA

Ovo Mišljenje je izrađeno uz doprinos gospodina **Fernanda Casala Bértoe**, člana Osnovne grupe eksperata ODIHR-a za političke partije; gospođe **Lolite Cigane**, članice Osnovne grupe eksperata ODIHR-a za političke partije; i gospođe **Tamare Otiašvili**, članice Osnovne grupe eksperata ODIHR-a za političke partije. Stručnu recenziju uradio je profesor **Ričarda Katz**, profesor političkih nauka na Univerzitetu Džon Hopkins i predsjedavajući Osnovne grupe eksperata ODIHR-a za političke partije.

Urađeno na osnovu nezvaničnog prevoda Zakona, koji je dostavila institucija koja je zatražila davanje ovog mišljenja.



Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varšava
Kancelarija: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SAŽETAK I KLJUČNE PREPORUKE

Crnogorski Zakon o političkim partijama (u daljem tekstu: „Zakon“) postavlja stabilne temelje za osnivanje i registraciju političkih partija, ističući njihovu ključnu ulogu u demokratskom procesu. Ukoliko se dosljedno i djelotvorno primjenjuje, Zakon može značajno da doprinese stvaranju pogodnog okruženja za nesmetano ostvarivanje političkog učešća. Međutim, pojedine odredbe zahtijevaju dodatna unapređenja kako bi se osigurala potpuna usklađenost sa međunarodnim standardima, obavezama preuzetim u okviru ljudske dimenzije OEBS-a, kao i sa dobrim praksama. Imajući u vidu promijenjene društvene i političke okolnosti od kada je Zakon donesen 2004. godine te posljednji put izmijenjen 2011. godine, kao i jedinstvenu ulogu koju političke partije imaju u demokratskom društvu, trebalo bi razmotriti donošenje novih odredbi u cilju daljeg podsticanja unutarstranačke demokratije, djelotvornog unapređenja ravnopravnog političkog učešća žena i jačanja političke inkluzivnosti, kao i odgovornosti.

Prvo, iako zabrana političkih partija koje zagovaraju nasilje ili mržnju može biti opravdana, široko formulisane odredbe Zakona, poput onih koje ograničavaju djelovanje partija koje narušavaju ustavom zajemčena prava ili teritorijalnu cjelokupnost Crne Gore, ukoliko nisu dosljedno tumačene i primjenjivane, zahtijevaju dodatna pojašnjenja. Nadalje, ograničenje koje pravo na osnivanje partije vezuje isključivo za crnogorske državljane sa biračkim pravom i prebivalištem od najmanje dvije godine može dovesti do isključivanja skorašnjih povratnika ili novih rezidenata, što je u suprotnosti sa međunarodnim preporukama i dobrim praksama koje teže široj političkoj uključenosti. Takođe je nejasno da li se slična ograničenja primjenjuju i na članstvo u političkim partijama, jer međunarodne smjernice obeshrabruju zabranu članstva i političkog učešća nedržavljanima koji imaju zakonit boravak, posebno na lokalnom nivou.

Odredbe o brisanju stranke iz Registra (prestanak) izazivaju zabrinutost u pogledu srazmjernosti i demokratskih principa. Iako je regulisanje stranačkih aktivnosti i osiguranje usklađenosti sa ustavnim i zakonskim okvirima neophodno, prestanak partije bi trebalo da bude krajnja mjera, rezervisana za slučajeve kada neka partija očigledno podriva demokratiju, u slučaju upotrebe nasilja ili prijetnji građanskom miru ili osnovnim demokratskim principima.

Osim toga, iako je zakon koncizan i pristupačan, mogao bi se proširiti kako bi se ojačala unutarstranačka demokratija, organizacija, pravila članstva i javna odgovornost. Uspostavljanje ravnoteže između eksternih propisa, unutrašnjih demokratskih normi i stranačke autonomije je ključno. Svako potencijalno preklapanje sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja treba rješavati kroz koordinisan pristup koji osigurava jednakost, transparentnost i pravičnost.

Konačno, integrisanje rodni perspektiva i perspektiva različitosti kroz zakon, uz razmatranje efikasnih mjera za identifikaciju i prevazilaženje rodno pristrasnih barijera političkom učešću žena i za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije i nasilja nad ženama u politici, bolje bi odražavalo ustavni princip ravnopravnosti između žena i muškaraca, uz istovremeno njegovanje većeg učešća žena i drugih grupa, kao što su mladi, osobe sa invaliditetom i nacionalne manjine, u partijskim strukturama i političkom životu.

Konkretnije, ODIHR daje sljedeće preporuke za dalje jačanje zakona u skladu sa međunarodnim standardima, obavezama koje proističu iz članstva u OEBSU-u i dobrim praksama:

A. Što se tiče Osnovnih odredbi:

1. izmijeniti definiciju političkih partija kako bi se jasnije odrazila njihova svrha predstavljanja kandidata na izborima i ostvarivanja političke vlasti putem izbora u državne institucije, te ih na taj način bolje razlikovati od drugih vrsta udruženja ili interesnih grupa; [par. 17]
2. jasnije propisati da članovi imaju pravo da u svakom trenutku istupe iz članstva u političkoj partiji, uz definisanje postupka za istupanje, bilo u Zakonu ili u statutima političkih partija; [par. 19]
3. precizirati da osnove za zabranu određenih aktivnosti političkih partija na osnovu „narušavanja teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore“, „kršenja Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda“ i „izazivanja i podsticanja nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti“ iz člana 5 Zakona zahtijevaju eksplicitnu i neposrednu vezu sa nasiljem; [par. 23- 26]

B. Razmotriti dopunu člana 7 ili drugih odredaba Zakona predviđanjem podsticaja za promovisanje učešća manjina i etničkih grupa u skladu sa međunarodnim i regionalnim instrumentima, koji bi trebalo da budu definisani na osnovu prethodnih konsultacija sa odgovarajućim zajednicama; [par. 37]

C. Utvrditi zakonske obaveze kojima bi se obezbijedilo da političke partije preduzimaju suštinske korake ka ostvarivanju ciljeva rodne ravnopravnosti, u skladu sa međunarodnim preporukama, uključujući ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca u partijskom rukovodstvu, uz istovremeno podsticanje ili propisivanje obaveze da partije uspostave odgovarajuća pravila, procedure i strukture za identifikaciju i reagovanje na akte nasilja nad ženama članicama partije [par. 38-42];

D. U pogledu prestanka političkih partija:

1. izmijeniti Zakon tako da se obezbijedi srazmjernost propisanih sankcija i omogućiti određeni stepen fleksibilnosti u zavisnosti od težine prekršaja, uz razmatranje šireg spektra mogućih sankcija u slučaju nepoštovanja odredbi Zakona, koje bi bile srazmjerne povredi, uključujući mogućnost izricanja opomene ili ostavljanje roka za otklanjanje nezakonitosti i dokazivanje da su sporne radnje obustavljene; [par. 56-57]

2. revidirati odredbu Zakona kojom se omogućava brisanje i raspuštanje političke partije zbog neizlaska na izbore u određenom vremenskom periodu ili zbog relativno manjih administrativnih ili operativnih razloga; [par. 56]
- E. Izmijeniti Zakon kako bi se obezbijedilo da svako ograničenje u pogledu političkih partija, uključujući odluke o registraciji, bude podložno nezavisnoj sudskoj kontroli, uz jasno propisane rokove za podnošenje zahtjeva i donošenje odluka, i uz osiguravanje poštovanja načela pravičnog postupka; [par. 58] i
- F. Ne predviđati obavezu ponovne registracije političkih partija kao prelaznu mjeru prilikom izmjene važećeg Zakona o političkim partijama. [par. 62]

Ove i dodatne preporuke sadržane su u tekstu ovog Mišljenja i označene su podebljanim slovima.

U okviru svog mandata da pruža podršku državama učesnicama OEBS-a u sprovođenju njihovih obaveza iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a, ODIHR, na zahtjev, vrši ocjenu nacrtu i važećih zakona radi procjene njihove usklađenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava i obavezama preuzetim u okviru OEBS-a, te daje konkretne preporuke za njihovo unapređenje.

Sadržaj

I. UVOD	5
II. PREDMET MIŠLJENJA	5
III. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE	6
1. Relevantni međunarodni standardi ljudskih prava i OEBS-ove obaveze vezane za ljudsku dimenziju.....	6
2. Osnovne odredbe	8
3. ČLANSTVO I OSNIVANJE POLITIČKE PARTIJE.....	12
3.1. Zahtjevi za članstvo.....	12
3.2. Postupak za osnivanje političke partije.....	15
4. RAZMATRANJE RODA I RAZLIČITOSTI.....	17
5. Registracija političkih partija	18
6. Brisanje iz registra, raspuštanje i druge sankcije	20
7. Ostali komentari	23
8. Postupak za izmjene i dopune zakona.....	24

Aneks: [Zakon Crne Gore o političkim partijama](#)

I. UVOD

1. Dana 28. januara 2025. godine, potpredsjednik Skupštine Crne Gore i kopredsjedavajući Odbora za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva uputio je Kancelariji OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (u daljem tekstu: „ODIHR“) zahtjev za izradu pravne analize nekoliko ključnih zakona koji čine izborni pravni okvir, uključujući Zakon Crne Gore o političkim partijama (u daljem tekstu: „Zakon“).
2. Dana 18. februara 2025. godine, ODIHR je odgovorio na navedeni zahtjev, potvrdivši spremnost Kancelarije da izradi pravno mišljenje o Zakonu, u cilju ocjene njegove usklađenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava i obavezama iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a.
3. Ova pravna analiza treba da se razmatra zajedno sa Završnim mišljenjem ODIHR-a o *Zakonu Crne Gore o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja* (2024)¹, kao i sa relevantnim nalazima i preporukama iz *Završnog izvještaja Izborne posmatračke misije ODIHR-a o prijevremenim parlamentarnim izborima održanim 11. juna 2023. godine*.²
4. Ovo Mišljenje je pripremljeno kao odgovor na prethodno navedeni zahtjev. ODIHR je ovu ocjenu sproveo u okviru svog opšteg mandata da pruža podršku državama učesnicama OEBS-a u sprovođenju obaveza iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a.³

II. PREDMET MIŠLJENJA

5. Predmet ovog Mišljenja obuhvata isključivo Zakon koji je dostavljen na ocjenu. Shodno tome, Mišljenje ne predstavlja potpunu i sveobuhvatnu analizu cjelokupnog pravnog i institucionalnog okvira koji se odnosi na političke partije u Crnoj Gori.
6. Mišljenje se fokusira na ključna pitanja i ističe oblasti koje izazivaju posebnu pažnju. Radi sažetosti, akcenat je stavljen na odredbe koje zahtijevaju izmjene ili unapređenja, a ne na pozitivne aspekte Zakona. Pravna analiza koja slijedi zasnovana je na međunarodnim i regionalnim standardima, normama i preporukama iz oblasti ljudskih prava i vladavine prava, kao i na relevantnim obavezama iz ljudske dimenzije OEBS-a i na međunarodnoj dobroj praksi, uključujući Zajedničke smjernice o regulisanju političkih partija koje su zajednički pripremili ODIHR i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo Savjeta Evrope (u daljem tekstu: „Venecijanska komisija“).⁴ Takođe se upućuje na relevantne nalaze i preporuke iz prethodnih izvještaja ODIHR-a o posmatranju izbora i pravnih mišljenja.
7. Kada je to primjereno, Mišljenje ukazuje i na dobre prakse iz drugih država učesnica OEBS-a u ovoj oblasti. Prilikom pozivanja na nacionalno zakonodavstvo, ODIHR ne zastupa nijedan konkretan državni model, već nastoji da pruži jasne informacije o međunarodnim standardima, ilustrujući njihovu primjenu kroz primjere iz pojedinih

1 Vidi ODIHR, *Završno mišljenje o Zakonu Crne Gore o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja*, 9. oktobar 2024. godine.
2 Vidi ODIHR, *Crna Gora - Prijevremeni parlamentarni izbori (11. jun 2023 godine.) - Konačni izvještaj ODIHR-ove misije za posmatranje izbora*, 27. mart 2024. Vidi i izborne preporuke ODIHR-a.
3 Vidi posebno, *Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990.* godine, par. 7.6., kojim su se države učesnice OEBS-a obavezale da će „poštovati pravo pojedinaca i grupa da u punoj slobodi osnivaju sopstvene političke partije ili druge političke organizacije, i da će takvim političkim partijama i organizacijama obezbijediti neophodne pravne garancije kako bi mogle da se međusobno takmiče na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane nadležnih organa.“
4 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija* (2. izdanje, 2020. godina).

država. Međutim, svaki takav primjer treba tumačiti s oprezom, budući da se ne može mehanički primijeniti u drugom kontekstu, već ga uvijek treba razmatrati u svjetlu šireg institucionalnog i pravnog okvira konkretne države, kao i njene političke kulture.

8. Nadalje, u skladu sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena⁵ (u daljem tekstu "CEDAW"), Akcionim planom OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine,⁶ kao i obavezama koje se odnose na integraciju rodne perspektive u aktivnosti, programe i projekte OEBS-a, ovo Mišljenje, gdje je to primjereno, uključuje rodnu perspektivu i perspektivu različitosti.
9. Uzimajući u obzir navedeno, ODIHR naglašava da ova pravna analiza ne isključuje mogućnost davanja dodatnih pisanih ili usmenih preporuka i komentara na odgovarajuće teme u Crnoj Gori u budućnosti.

III. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE

1. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA I OEBS-OVE OBAVEZE VEZANE ZA LJUDSKU DIMENZIJU

10. Političke partije predstavljaju ključne aktere u demokratskom procesu i od suštinskog su značaja za ostvarenje predstavničke demokratije. One su temeljne institucije putem kojih se građani organizuju za učešće u javnom životu, između kojih biraju na izborima, i kroz koje izabrani predstavnici sarađuju u formiranju i održavanju koalicija koje su obilježje demokratske politike.⁷ Političke partije moraju biti zaštićene kao integralan izraz prava pojedinaca i grupa da slobodno osnivaju udruženja. Imajući u vidu jedinstvenu i presudnu ulogu političkih partija u izbornom procesu i demokratskom upravljanju, opšteprihvaćeno je da države mogu regulisati njihovo djelovanje u onoj mjeri koja je neophodna za obezbjeđivanje djelotvorne, predstavničke i pravične demokratske vlasti. Kada države odluče da donesu poseban zakon kojim se uređuje djelovanje političkih partija, one bi trebalo da poštuju opštu pretpostavku u korist njihovog osnivanja, funkcionisanja i zaštite, uz nastojanje da se podstiče pluralističko političko okruženje i promoviše ravnopravno i inkluzivno učešće u političkom životu.⁸ Regulisanje političkih partija mora biti usmjereno na podršku pravima na slobodu udruživanja i izražavanja, kao i na obezbjeđenje stvarnih i demokratskih izbora. Ova prava predstavljaju osnovu za pravilno funkcionisanje demokratskog društva.⁹
11. Temeljna prava koja se garantuju političkim partijama i njihovim članovima prvenstveno su sadržana u članovima 19 i 22 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: „ICCPR“), koji štite prava na slobodu izražavanja i mišljenja, odnosno pravo na slobodu udruživanja. Član 25 ovog Pakta garantuje pravo na učešće u javnim poslovima.¹⁰ Međunarodne obaveze koje se odnose na finansiranje političkih partija i

5 Vidi *Konvenciju UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena* (u daljem tekstu „CEDAW“), usvojenu Rezolucijom Generalne skupštine 34/180 18. decembra 1979. Crna Gora je postala država ugovornica CEDAW-a sukcesijom 23. oktobra 2006. godine.

6 Vidi *OEBS-ov Akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti, usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04* (2004), par. 32.

7 ODIHR i Venecijanska komisija, *Zajedničke smjernice o regulisanju političkih partija* (2. izdanje, 2020.), par. 1.

8 *Ibid.* Principi 1, 2, 4 i 9.

9 *Ibid.* par. 17.

10 Vidi *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* koji je usvojila Generalna skupština UN rezolucijom 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. Crna Gora postala država ugovornica Pakta sukcesijom 23. oktobra 2006. godine.

izbornih kampanja sadržane su i u članu 7 stav 3 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (u daljem tekstu: „UNCAC“).¹¹

12. Dodatno, CEDAW konvencija je relevantna za ostvarenje rodne ravnopravnosti i uključivanje različitosti, naročito u svojim članovima 4 (koji se odnosi na privremene posebne mjere za unapređenje rodne ravnopravnosti) i 7 (koji se odnosi na eliminaciju diskriminacije žena u političkom i javnom životu). Član 29 Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu: „CRPD“) takođe se fokusira na učešće osoba sa invaliditetom u političkom i javnom životu.¹²
13. Na regionalnom nivou, član 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: „EKLJP“) propisuje standarde koji se odnose na pravo na slobodu udruživanja, pružajući zaštitu političkim partijama i njihovim članovima kao posebnim oblicima udruženja.¹³ Takođe su relevantni pravo na slobodu mišljenja i izražavanja iz člana 10 EKLJP, kao i pravo na slobodne izbore iz člana 3 Prvog protokola uz EKLJP. Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: „ESLJP“) dodatno usmjerava države članice Savjeta Evrope (u daljem tekstu: „SE“) u obezbjeđivanju da zakoni i politike budu u skladu sa pravima i slobodama zagarantovanim EKLJP. Osim toga, Preporuka Komiteta ministara SE broj (2003)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, usvojena 8. aprila 2003. godine, može poslužiti kao koristan referentni dokument.
14. Prema stavu 7.6 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine, države učesnice OEBS-a obavezale su se da će *„poštovati pravo pojedinaca i grupa da u punoj slobodi osnivaju sopstvene političke partije ili druge političke organizacije, i da će takvim političkim partijama i organizacijama obezbijediti neophodne pravne garancije kako bi mogle da se međusobno takmiče na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane nadležnih organa.“*¹⁴ Ostale obaveze iz Kopenhaškog dokumenta koje su relevantne za regulisanje političkih partija uključuju zaštitu slobode udruživanja (stav 9.3), slobode mišljenja i izražavanja (stav 9.1), kao i obavezu razdvajanja države i političkih partija (stav 5.4). Takođe je od značaja i Odluka Ministarskog savjeta OEBS-a 7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu.¹⁵
15. Ove standarde i obaveze dopunjuju različite smjernice i preporuke Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i OEBS-a. Na međunarodnom nivou, one uključuju Opšti komentar br. 25 Komiteta UN za ljudska prava o pravu na učešće u javnim poslovima, biračkom pravu i pravu na jednak pristup javnim funkcijama, kojim se tumače obaveze država iz člana 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR).¹⁶ Pored toga, Opšta preporuka br. 23 Komiteta CEDAW o političkom i javnom životu potvrđuje jednako učešće žena i muškaraca.¹⁷ Najnovija Preporuka br. 40 Komiteta CEDAW predstavlja globalnu mapu puta ka postizanju rodnog pariteta 50:50 u sistemima odlučivanja. U njoj se *„jednaka i inkluzivna zastupljenost žena prepoznaje kao osnovno ljudsko pravo i ključni mehanizam za prevazilaženje globalnih izazova u postizanju mira,*

11 Vidi *Konvenciju UN protiv korupcije*, usvojenu od strane Generalne skupštine 31. oktobra 2003. godine, rezolucijom 58/4. Konvencija je stupila na snagu 14. decembra 2005. godine, a Crna Gora je postala država ugovornica ove konvencije sukcesijom 23. oktobra 2006. Vidi i *Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji*, usvojen 15. maja 2003. godine, koji je Crna Gora ratifikovala 17. marta 2008. godine. Član 7(3) UNCAC propisuje da „svaka država potpisnica takođe treba da razmotri preduzimanje odgovarajućih zakonodavnih i administrativnih mjera, u skladu sa ciljevima ove konvencije i u skladu sa temeljnim načelima svog unutrašnjeg prava, radi unapređenja transparentnosti finansiranja kandidatura za izabrane javne funkcije i, gdje je primjenjivo, finansiranja političkih partija“.

12 Vidi *Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom*, usvojenu 13. decembra 2006. tokom šezdeset prve sjednice Generalne skupštine rezolucijom A/RES/61/106. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju 02. novembra 2009. godine.

13 Vidi *Konvenciju Savjeta Evrope za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* koja je stupila na snagu 3. septembra 1953. godine.

14 Vidi *1990 OEBS Kopenhaški dokument*

15 Vidi *Odluku Savjeta ministara OEBS-a 7/09*, 2. decembar 2009. godine, Učešće žena u političkom i javnom životu.

16 Vidi *Opšti komentar 25 Komiteta UN za ljudska prava*: Pravo na učešće u javnim poslovima, pravo glasa i pravo na jednak pristup javnoj službi, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

17 Vidi CEDAW komitet, *Opšta preporuka br. 23*: Politički i javni život.

političke stabilnosti, ekonomske inkluzije, ublažavanja posljedica klimatskih promjena, kao i za obezbjeđivanje inkluzivnosti u tehnološkom napretku.“¹⁸ Ova preporuka takođe sadrži konkretne smjernice koje se odnose na političke partije, posebno u pogledu izrade kodeksa ponašanja, rodnog pariteta u organima odlučivanja i podrške ženskim partijskim strukturama.¹⁹

16. Preporuke koje slijede, gdje je to primjereno, upućivaće i na druga neobavezujuća dokumenta koja pružaju dodatne smjernice. Među njima su [Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulisanju političkih partija](#)²⁰ (u daljem tekstu „Smjernice“) i [Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije o slobodi udruživanja](#).²¹ Ovo Mišljenje takođe uzima u obzir različite izvještaje Evropske komisije, Savjeta Evrope i ODIHR-a, koji se pozivaju i na nalaze i preporuke nevladinih organizacija u vezi sa potrebom za reformom Zakona.²²

2. OSNOVNE ODREDBE

17. Zakon uređuje osnivanje, organizaciju, registraciju, udruživanje i prestanak rada političkih partija (član 1). Definiše političku partiju kao „organizaciju slobodno i dobrovoljno udruženih građana radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim i mirnim sredstvima“ (član 2). Ova definicija je usklađena sa standardnom definicijom političke partije kao „slobodnog udruženja pojedinaca, čiji je jedan od ciljeva izražavanje političke volje naroda kroz težnju da učestvuju u upravljanju državom i utiču na njega.“²³ Jedan od ključnih ciljeva zakonodavstva o političkim partijama jeste naglašavanje njihove suštinske uloge u funkcionisanju demokratije. Shodno tome, zakoni o političkim partijama često ističu njihovu posebnu funkciju u oblikovanju i izražavanju volje građana. Istovremeno, prema Zajedničkim smjernicama ODIHR-a i Venecijanske komisije, definicija političke partije obuhvata i „udruženja na svim nivoima vlasti čija je svrha predstavljanje kandidata na izborima i vršenje političke vlasti putem izbora u državne institucije“. **Stoga je preporučljivo da se u definiciju političke partije uključi i svrha predstavljanja kandidata na izborima i ostvarivanja političke vlasti putem izbora u državne institucije, kako bi se jasnije razlikovale političke partije od drugih udruženja ili interesnih grupa koje nastoje da utiču na javne politike, ali same ne učestvuju na izborima. Time bi se dodatno osnažio značaj političkih partija u svakoj funkcionalnoj demokratiji, ističući njihovu ulogu u demokratskom upravljanju i političkom predstavljanju.**
18. Iako se u definiciji iz člana 2 ne pominje registracija, više drugih odredbi Zakona jasno ukazuju na to da je registracija, u skladu sa Zakonom, preduslov za djelovanje političke partije u Crnoj Gori (član 5 stav 2) ili otpočinjanja sa radom (član 6). Iako registracija može biti potrebna kako bi se ostvarile određene beneficije od države, kao što su javno finansiranje ili druge pogodnosti,²⁴ važno je da, nakon što se registracija odobri, zahtjevi za održavanje registracije budu minimalni (vidi takođe dodatne komentare o registraciji političkih partija u pododjeljku 4 u nastavku).

18 Vidi CEDAW komitet, *Opšta preporuka br. 40 (2024) o ravnopravnoj i inkluzivnoj zastupljenosti žena u sistemima odlučivanja*, 25. oktobar 2024.

19 *Ibid.* st. 39 (c) i 51 (d)-(e).

20 Vidi *Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulisanju političkih partija* (2. izdanje, 2020.).

21 Vidi Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije o slobodi udruživanja

22 Vidi, posebno, Evropska komisija, *Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Poglavlje o stanju vladavine prava u Crnoj Gori* (2024.); Savjet Evrope, Horizontalni fond za Zapadni Balkan i Tursku – Borba protiv privrednog kriminala u Crnoj Gori (AEC-MNE), *Tehnički dokument o procjeni regulatornog okvira za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori* (2017);

23 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 64.

24 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 99.

19. Iako Zakon prepoznaje članstvo u partiji kao dobrovoljno, ne propisuje izričito postupak za prestanak članstva, iako se iz dobrovoljne prirode članstva može tumačiti da članovi političkih partija imaju pravo da u svakom trenutku istupe iz članstva. Sloboda udruživanja podrazumijeva ne samo pravo da se partija osnuje i da joj se pristupi, već i pravo da se u njoj ne učestvuje. Ovo tzv. negativno pravo, koje se podrazumijeva u članu 11 EKLJP i članu 21 ICCPR, a eksplicitno je sadržano u članu 20 stav 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, dodatno je potvrđeno praksom Evropskog suda za ljudska prava o članstvu u sindikatima, koje se primjenjuje i na političke partije.²⁵ Ovo pitanje posebno je važno imajući u vidu da član 17 Zakona predviđa mogućnost spajanja dvije ili više partija. Prema Smjernicama, „[p]restanak članstva je ključni element dobrovoljne prirode udruživanja i treba da se omogući bez kazne ili sankcije. Posebno, u slučaju spajanja partija, cijepanja partije ili formiranja novih političkih platformi, članovima partije mora biti omogućeno da po sopstvenom nahođenju nastave ili okončaju svoje članstvo.”²⁶ **Iako Zakon priznaje dobrovoljnost članstva, bio bi jasniji ukoliko bi izričito potvrdio pravo člana da u bilo kom trenutku istupi iz partije i precizirao proceduru istupanja. Shodno tome, član 11 stav 6 Zakona, koji propisuje sadržaj statuta političke partije, mogao bi se dopuniti načelom dobrovoljnog istupanja, odnosno propisivanjem obaveze da statut sadrži proceduru prijema, isključenja i prestanka članstva u političkoj partiji.**
20. Dodatno, Zakon ne sadrži odredbe koje bi osigurale zaštitu prava na udruživanje bez diskriminacije, kako to zahtijevaju član 2 ICCPR i član 14 EKLJP, zajedno sa Protokolom broj 12 uz EKLJP.²⁷ Iako član 2 Zakona naglašava ostvarivanje političkih ciljeva „demokratskim i mirnim sredstvima“, šira garancija ravnopravnosti je od suštinskog značaja za obezbjeđivanje jednakog tretmana političkih partija, kao i jednakog postupanja od strane partija i unutar njih.²⁸ Ovo je posebno važno jer Ustav Crne Gore, u članu 8 stav 1, propisuje opštu zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu. Pojedinci i grupe moraju imati mogućnost da osnuju političku partiju pod jednakim uslovima pred zakonom.²⁹ Kako je propisano u Načelu 9 Smjernica: „[p]ravo na slobodu udruživanja obično daje pravo onima koji osnivaju udruženje ili mu pripadaju da biraju sa kim će se udruživati ili koga će primiti u članstvo. [...] Ipak, ova sloboda izbora nije neograničena jer se taj aspekt prava na udruživanje takođe podvrgava zabrani diskriminacije, tako da svako različito postupanje prema osobama pri osnivanju ili članstvu u udruženju, koje se zasniva na ličnoj osobini ili statusu, mora imati razumno i objektivno opravdanje.”³⁰ **Mogla bi se razmotriti izmjena člana 2, kako bi se izričito uključila uskladenost sa načelom zabrane diskriminacije prilikom osnivanja političke partije, kao i obaveza političkih partija da se i nakon osnivanja pridržavaju načela jednakog tretmana i zabrane diskriminacije. Jačanjem garancija jednakih prava u Zakonu dodatno bi se osnažila politička participacija i zastupljenost žena, osoba sa invaliditetom i pripadnika manjina (vidi takođe dodatne preporuke o unapređenju političkog učešća u pododjeljku 4 ovog Mišljenja). Takođe, moguće zabrinutosti u vezi sa tim da bi načelo zabrane diskriminacije moglo obavezati partije da prihvate potencijalne članove koji bi odstupali od zvanično utvrđenih programskih načela, mogu se ublažiti odredbama statuta partija, koje su obuhvaćene članom 11 stav 6, a koje propisuju da partije treba da utvrde**

25 Vidi ESLJP, *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7601/76 i 7806/77, 13. avgust 1981., par. 56; ESLJP, *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*, br. 16130/90, 30. juni 1993., par. 35, koji kaže: „Član 11. mora se posmatrati kao da obuhvata negativno pravo na udruživanje”; ESLJP, *Sørensen i Rasmussen protiv Danske* [Vv], br. 52562/99 i 52620/99, 11. januar 2006., par. 56.

26 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 143.

27 Ratifikovan 3. marta 2004. godine, stupio na snagu u Crnoj Gori 6. juna 2006. godine.

28 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, Principi 8 i 9.

29 Vidi takođe članove 2 i 26 ICCPR; Član 14. EKLJP i Protokol br. 12 uz EKLJP. Paragraf 7.6 OEBS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine takođe kaže da će „Države učesnice poštovati pravo pojedinaca i grupa da osnivaju, u punoj slobodi, svoje političke stranke ili druge političke organizacije i daju takvim političkim strankama i organizacijama neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno takmiče na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti”.

30 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 59.

sopstvene interne procedure za „prijem i isključenje članova partije“, odnosno da preciziraju osnove na kojima se članstvo u partiji može odbiti.

21. Član 4 Zakona propisuje da se partija „organizuje i djeluje isključivo na teritorijalnom principu“. Formulacija ove odredbe nije u potpunosti jasna. Ukoliko je cilj člana 4 da jasno uspostavi nadležnost Crne Gore u pogledu političkih partija koje djeluju na njenoj teritoriji, s ciljem sprečavanja neprimjerenog uticaja stranih interesa, uključujući strane države, na unutrašnja politička pitanja, te jačanja nezavisnosti domaćih političkih partija, takva svrha može predstavljati legitiman cilj.³¹ Istovremeno, ako bi se ova odredba tumačila tako da političkim partijama onemogućava bilo kakvo djelovanje van državnih granica Crne Gore, uključujući razmjenu informacija, saradnju ili bilo koji oblik komunikacije sa crnogorskim državljanima koji žive u inostranstvu, to bi moglo predstavljati prekomjerno ograničenje.³² Nadalje, ovu odredbu ne bi trebalo tumačiti kao zahtjev da partijsko djelovanje i aktivnosti moraju nužno biti fizički, lično sprovedene. Zakonodavni okvir treba da bude dovoljno fleksibilan i da prepozna da političke partije danas mogu postojati i funkcionisati i putem interneta, te da mogu značajan dio svojih aktivnosti i redovnog rada obavljati koristeći nove tehnologije i digitalna sredstva, bez fizičkog prisustva u svakoj aktivnosti. Nejasna formulacija člana 4 može otvoriti prostor za restriktivna tumačenja ili neprimjerene mjere u pogledu unutrašnje organizacije partija. U zavisnosti od načina tumačenja, nametanje strogih teritorijalnih ograničenja moglo bi predstavljati prekomjeran zahtjev i potencijalno zadiranje u pravo na slobodno političko organizovanje.³³ S obzirom na navedeno, **odredbu o organizaciji i djelovanju „isključivo na teritorijalnom principu“ trebalo bi precizirati, kako bi se osiguralo da njena praktična primjena poštuje principe autonomije političkih partija i političkog pluralizma, uz obezbjeđenje fleksibilnosti u organizaciji i djelovanju, bez nametanja konkretnih teritorijalnih uslova, ali uz odgovarajuće i srazmjerne mehanizme zaštite državnih interesa i nezavisnosti domaćih političkih partija.**
22. Član 5 Zakona propisuje da je „*zabranjeno djelovanje partije čiji su ciljevi usmjereni na: nasilno mijenjanje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti*“. Ova odredba u izvjesnoj mjeri odražava član 55 Ustava Crne Gore, prema kojem je „*zabranjeno djelovanje političkih i drugih organizacija koje su usmjerene na nasilno rušenje ustavnog uređenja, ugrožavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zaštićenih sloboda i prava, ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske ili druge mržnje i netrpeljivosti*“.
23. Potrebno je podsjetiti da svako ograničenje prava na slobodu udruživanja mora ispunjavati stroge uslove propisane međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava – konkretno, mora biti propisano zakonom (legalnost), težiti ostvarivanju jednog od legitimnih ciljeva priznatih međunarodnim instrumentima (legitimnost), te biti nužno u demokratskom društvu (nužnost i srazmjernost). Osim toga, ograničenje mora biti nediskriminatorno (čl. 2 i 26 ICCPR i član 14 EKLJP, zajedno sa Protokolom 12 uz EKLJP). Posebno kada je riječ o političkim partijama, s obzirom na njihovu suštinsku ulogu u demokratskom procesu, zabrane moraju biti primjenjivane usko i ograničeno, i nikada ne smiju u potpunosti ukinuti to pravo niti zadirati u njegovu suštinu. Zabrana političke partije treba uvijek da bude krajnja mjera, koja se primjenjuje isključivo u izuzetnim slučajevima i pod strogim uslovima.³⁴ Svako ograničenje slobode udruživanja mora biti u skladu sa taksativno navedenim osnovama ograničenja iz relevantnih

31 *Ibid*, par. 229, posebno u vezi sa stranim finansiranjem.

32 *Ibid*, par. 231.

33 *Ibid*, par. 154, koji naglašava da treba izbjegavati svaku političku ili drugu pretjeranu državnu kontrolu nad djelovanjem političkih partija, uključujući rad teritorijalnih ogranaka i odjeljenja.

34 Vidi ODIHR i Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 50.

međunarodnih instrumenata³⁵ i mora se tumačiti restriktivno.³⁶ Takođe, takva ograničenja moraju biti propisana zakonom, što znači da predmetni zakon mora biti precizan, jasan i predvidiv, te formulisan na način koji pruža razumno upućivanje na način tumačenja i primjene njegovih odredbi.³⁷ Nadalje, svako ograničenje prava političkih partija mora biti neophodno i djelotvorno za postizanje jasno utvrđene svrhe, kao i srazmjerno po svojoj prirodi i trajanju, što znači da uvijek mora predstavljati najmanje zadiranje u pravo kako bi se ostvario željeni cilj.³⁸ Konačno, sva takva ograničenja moraju biti primjenjivana dosljedno i objektivno, bez nepravidnog zadiranja u temeljne političke slobode bilo koje partije na osnovu subjektivnih ili proizvoljnih kriterijuma.

24. Neki od osnova za zabranu djelovanja političke partije, koji su navedeni u članu 5 Zakona, mogli bi se smatrati usmjerenim ka ostvarivanju legitimnih ciljeva priznatih međunarodnim instrumentima, poput zaštite javnog reda ili sprečavanja nereda, odnosno zaštite prava i sloboda drugih. Međutim, samo izričit poziv na nasilje, upotreba nasilja ili ozbiljna prijetnja građanskom miru i temeljnim demokratskim principima od strane političke partije može opravdati njenu zabranu.³⁹ Pozivanje na „*narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore*“ bez konkretnog upućivanja na nasilje ne bi smjelo predstavljati osnov za zabranu odbrane prava nacionalnih manjina, niti za zagovaranje mirne promjene Ustava, mirno zalaganje za regionalnu autonomiju ili čak za secesiju dijela teritorije – sve navedeno trebalo bi da bude zaštićeno pravima na slobodu udruživanja i slobodu izražavanja.⁴⁰ Stoga bi Zakon trebalo izričito da navede da „*narušavanje teritorijalne cjelokupnosti*“ kao osnov za zabranu djelovanja političke partije podrazumijeva direktan i neposredan poziv na nasilje ili njegovu upotrebu. Isto se odnosi i na široko formulisane izraze poput „*narušavanje suvereniteta, bezbjednosti i teritorijalne cjelokupnosti države*“ i „*kršenje Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda*“.
25. Što se tiče formulacije „*izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti*“, iako ona potpada pod dozvoljene legitimne ciljeve prema međunarodnim standardima ljudskih prava za ograničavanje prava na slobodu udruživanja i izražavanja, takva formulacija ne podrazumijeva nužno elemente nasilja ili druge elemente koji su nespojivi sa temeljnim demokratskim principima.⁴¹ Prema članu 4 tačka (a) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD), „*svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj nadmoći ili mržnji, podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i [...] podsticanje na [nasilne radnje] protiv bilo koje rase ili grupe osoba druge boje kože ili etničkog porijekla*“ predstavlja krivično djelo koje mora biti kažnjivo po zakonu. Istovremeno, kako bi ova formulacija mogla predstavljati osnov

35 Legitimni ciljevi spomenuti u članu 22 (2) ICCPR i članu 11 (2) EKLJP su zaštita nacionalne bezbjednosti, javne sigurnosti, javnog reda (*ordre public*) za član 22 (2) ICCPR ili sprečavanje nereda ili zločina prema članu 11 (2) EKLJP, zaštita javnog zdravlja ili morala, te prava i sloboda drugih. Vidi takođe ODIHR i Venecijanska komisija, *Smjernice o slobodi udruživanja* (2014), par. 182. Vidi takođe, na primjer, ESLJP, *Manole i drugi protiv Moldavije*, br. 13936/02, 17. septembar 2009., par. 95; *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (2001), br. 29221/95 i 29225/95, 2. oktobar 2001., par. 97-103.

36 Vidi ODIHR i Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 106; i *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja* (2015), par. 34, koji kaže da će se „[o]buhvat ovih legitimnih ciljeva usko tumačiti“. Vidi i npr. ESLJP, u vezi sa političkim strankama, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde protiv Francuske*, br. 71251/01, 7. jun 2007., par. 46, gdje je Sud ponovio da se „izuzeci navedeni u članu 11 moraju striktno tumačiti“; ESLJP, *Socijalistička partija i drugi protiv Turske* [Vv], br. 21237/93, 25. maj 1998., par. 46, koji predviđa da: „izuzeci navedeni u članu 11 [EKLJP], kada su u pitanju političke stranke, moraju se tumačiti restriktivno; samo uvjerljivi i snažni razlozi mogu opravdati ograničenja slobode udruživanja takvih partija“.

37 ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 48. Vidi takođe *ODIHR-ovu Zabilješku* o međunarodnim i regionalnim standardima primjenjivim na određena pitanja koja se odnose na reformu političkih partija u Ukrajini, par. 74.

38 Vidi ODIHR i Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 52.

39 Vidi, ODIHR i Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 42. Vidi takođe *Vodič o članu 17 Evropske konvencije o ljudskim pravima* za sudske praksu Evropskog suda za ljudska prava.

40 Vidi ODIHR i Venecijanska komisija, *Smjernice o slobodi udruživanja* (2014), par. 182. Vidi takođe, na primjer, ESLJP, *Manole i drugi protiv Moldavije*, br. 13936/02, 17. septembar 2009., par. 95; *Socijalistička partija i drugi protiv Turske*, 20/1997/804/1007, 25. maj 1998., par. 47; *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (2001), br. 29221/95 i 29225/95, 2. oktobar 2001., par. 97-103.

41 Vidi *Zajedničko mišljenje* ODIHR-a i Venecijanske komisije o Zakonu o političkim partijama Azerbejdžana, par. 34. Vidi takođe *ODIHR-ovu Zabilješku* o međunarodnim i regionalnim standardima primjenjivim na određena pitanja koja se odnose na reformu političkih partija u Ukrajini, stav 76.

za zabranu određenih aktivnosti političke partije, potrebno ju je tumačiti restriktivno i ograničiti samo na slučajeve u kojima politička partija ima namjeru da podstakne neposredno nasilje, kada postoji vjerovatnoća da do takvog nasilja dođe, te kada postoji direktna i neposredna veza sa tim nasiljem.⁴²

26. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, **preporučuje se da se precizira da osnove za zabranu aktivnosti političke partije, navedene u članu 5 Zakona – „narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore“, „kršenje Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda“ i „izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti“ – izričito zahtijevaju postojanje direktne i neposredne veze sa nasiljem.**

PREPORUKA A.

1. Izmijeniti definiciju političke partije kako bi se jasnije odrazila njena svrha predstavljanja kandidata na izborima i vršenja političke vlasti putem izbora u državne institucije, čime bi se političke partije preciznije razlikovale od drugih oblika udruženja ili interesnih grupa.
2. Jasno propisati u Zakonu da članovi imaju pravo da u svakom trenutku istupe iz političke partije, uz definisanje postupka istupanja, bilo u samom Zakonu ili u statutima političkih partija.
3. Precizirati da osnove za zabranu određenih aktivnosti političke partije, navedene u članu 5 Zakona – „narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore“, „kršenje Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda“ i „izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti“ – izričito zahtijevaju postojanje direktne i neposredne veze sa nasiljem.

3. ČLANSTVO I OSNIVANJE POLITIČKE PARTIJE

3.1. Zahtjevi za članstvo

27. Političku partiju može osnovati najmanje 200 građana sa biračkim pravom koji potpišu izjavu o osnivanju (član 7). Kao poseban oblik udruživanja, političke partije su u mnogim državama podložne obavezama registracije, naročito radi sticanja svojstva pravnog lica, učešća na izborima ili ostvarivanja prava na javno finansiranje. Brojne države učesnice OEBS-a zahtijevaju dokaz o minimalnom nivou podrške, na osnovu prikupljanja potpisa ili broja članova, kao preduslov za osnivanje i registraciju političke partije.⁴³ Minimalna podrška utvrđena prikupljanjem potpisa ili minimalnim brojem članova mora biti razumna i demokratski opravdana, te ne smije biti toliko opterećujuća da ograničava

⁴² Vidi *Zajedničko mišljenje* ODIHR-a i Venecijanske komisije o Zakonu o političkim partijama Azerbejdžana, par. 35.

⁴³ Većina zapadnoevropskih zemalja (npr. Njemačka, Grčka, Španija, Švajcarska) ne propisuje posebne zahtjeve za registraciju političkih partija u odnosu na druga udruženja, dok u državama poput Danske, Italije ili Nizozemske političke partije čak nijesu u obavezi da se registruju. U drugim državama, najčešći uslov za registraciju političke partije jeste prikupljanje minimalnog broja potpisa. Taj broj varira: od svega 3 potpisa u Andori (sa oko 80.000 stanovnika), 100 u Hrvatskoj (oko 3,9 miliona stanovnika), 200 u Letoniji (oko 1,88 miliona), Crnoj Gori (oko 620.000) i Sloveniji (oko 2,12 miliona), do 10.000 u Srbiji (oko 6,62 miliona) i Slovačkoj (oko 5,43 miliona), pa čak do 20.000 u Uzbekistanu (oko 35,7 miliona stanovnika). U nekim zemljama se kao osnov za utvrđivanje minimalne podrške koristi broj članova partije – npr. 3 u Rumuniji, 10 u Mađarskoj ili Kirgistanu, odnosno 40.000 u Kazahstanu. U Bugarskoj su istovremeno propisani minimalni broj potpisa (500) i članova (2.500). U Kanadi, zakon ne uređuje formiranje saveznih političkih partija ni njihovu pravnu, unutrašnju ili finansijsku strukturu, ali ukoliko partija odluči da se registruje, mora imati najmanje 250 članova koji imaju biračko pravo, u zemlji sa približno 40 miliona stanovnika; vidi < <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/bck&document=index&lang=e> >.

- političko djelovanje manjih partija niti diskriminiše partije koje predstavljaju manjinske zajednice.⁴⁴ U kontekstu Crne Gore, zahtjev da najmanje 200 građana sa biračkim pravom potpiše izjavu o osnivanju – s obzirom na ukupno stanovništvo od oko 660.000 – čini približno 0,03% populacije, što se u načelu ne može smatrati prekomjernim.⁴⁵
28. Član 7 takođe propisuje da osnivač partije mora biti državljanin Crne Gore sa biračkim pravom. Pravo glasa u Crnoj Gori uslovljeno je najmanje dvogodišnjim prijavljenim prebivalištem u zemlji. To znači da bi građani koji su se nedavno vratili u zemlju ili su iz različitih razloga tek nedavno stekli prebivalište, bili isključeni iz mogućnosti da osnuju političku partiju. Kako je ODIHR primijetio tokom posmatranja prijevremenih parlamentarnih izbora 2023. godine, „[d]užina ovog prebivališnog uslova je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i dobrim praksama.”⁴⁶
29. Zakon ne precizira da li se ovo ograničenje odnosi i na članstvo u političkoj partiji, budući da to pitanje nije regulisano drugim odredbama. U Zajedničkim smjernicama, ODIHR i Venecijanska komisija ističu da se, prema članu 16 EKLJP, može ograničiti jedino mogućnost stranaca da osnivaju političke partije, te da se „ta odredba ne bi smjela primjenjivati u cilju ograničavanja članstva stranaca u političkim partijama”.⁴⁷
30. Dodatno, Preporuka 1500 (2001) o učešću imigranata i stranih rezidenata u političkom životu država članica Savjeta Evrope navodi da demokratski legitimitet zahtijeva ravnopravno učešće svih društvenih grupa u političkom procesu, te da doprinos ovih lica prosperitetu zemlje dodatno opravdava njihovo pravo da utiču na političke odluke u toj zemlji (stav 4).⁴⁸ Opšta zabrana članstva stranih državljana i lica bez državljanstva u političkim partijama nije opravdana.⁴⁹ U određenoj mjeri, ovim licima bi trebalo omogućiti učešće u političkom životu zemlje u kojoj imaju stalni boravak, naročito u oblastima gdje im je dozvoljeno učešće na pojedinim vrstama izbora, poput lokalnih.⁵⁰
- Iako se priznaje pravo država učesnica OEBS-a da određene oblike političkog učešća vežu za uslov državljanstva, preporučuje se da se u Zakonu precizira da svako lice, uključujući strane državljane sa zakonitim boravkom, ima pravo da**

44 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 94 i 97. Vidi i Venecijansku komisiju *Mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o političkim partijama Bugarske* (2008), st. 14-19.

45 Uopšteno, minimalan nivo podrške u visini od 0,0125% ukupnog stanovništva smatra se razumnim, dok bi nivo od 0,0625% bio nesrazmjernan zahtjev koji nije nužan u demokratskom društvu; vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 96; Venecijanska komisija je takođe *navela* da je u zemlji sa osam miliona stanovnika zahtjev od 1.000 članova partije (0,0125% stanovništva) razuman, dok bi zahtjev od 5.000 članova (0,0625%) bio nesrazmjerno opterećenje koje nije nužno u demokratskom društvu, te bi stoga predstavljalo kršenje člana 11 EKLJP.

46 Vidi *Konačni izvještaj ODIHR-a o prijevremenim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori*, 11. jun 2023., strana 9. Članovi 11 i 14 *Opšteg komentara UN CCPR br. 25* avode da „ukoliko se zahtjevi prebivališta primjenjuju za registraciju, oni moraju biti razumni“ i da „osnove za uskraćivanje biračkog prava moraju biti objektivne i razumne“. Dodatno, tačka I.1.1.c Kodeksa dobre izborne prakse Venecijanske komisije Savjeta Evrope predviđa da se „uslov dužine prebivališta može propisati za državljane isključivo u kontekstu lokalnih ili regionalnih izbora“.

47 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 149.

48 Vidi *Preporuku 1500 (2001)* o učešću imigranata i stranih rezidenata u političkom životu država članica Savjeta Evrope, koja navodi: „demokratski legitimitet zahtijeva ravnopravno učešće svih društvenih grupa u političkom procesu, a doprinos zakonito nastanjenih lica bez državljanstva prosperitetu zemlje dodatno opravdava njihovo pravo da utiču na političke odluke u toj zemlji“ (stav 4). U tom kontekstu, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope „poziva vlade država članica da odobre pravo glasa i kandidovanja na lokalnim izborima svim migrantima koji su zakonito nastanjeni najmanje tri godine, bez obzira na njihovo porijeklo.“ Vidi i *Konvenciju o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou*.

49 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 149 i reference koje se u njemu citiraju: „Član 16 EKLJP omogućava državama da strancima nametnu šira ograničenja nego svojim državljanima u pogledu njihovih političkih aktivnosti na osnovu članova 10 i 11 EKLJP, kao što su osnivanje i učešće u političkim partijama. Ova odredba omogućava ograničenja političkih aktivnosti bez potrebe da budu opravdana u skladu sa članovima 10 stav 2 i 11 stav 2. Veliko vijeće ESLJP je, međutim, ocijenilo da član 16 odražava zastarjelo shvatanje međunarodnog prava, te da bi 'nekontrolisano oslanjanje na ovu odredbu radi ograničavanja prava stranaca na slobodu izražavanja bilo u suprotnosti sa praksom Suda u slučajevima u kojima je strancima priznato to pravo bez ikakvog nagovještaja da bi moglo biti ograničeno pozivanjem na član 16.' Ova ocjena data je u specifičnom kontekstu predmeta *Perinçek*, koji se odnosio na pravo na slobodu izražavanja iz člana 10 EKLJP, „bez obzira na granice“. Istovremeno, Sud je istakao da član 16 treba tumačiti kao da omogućava ograničenja samo onih „aktivnosti“ koje neposredno utiču na politički proces. Imajući u vidu i preporuku Parlamentarne skupštine da se postojeća ovlaštenja iz člana 16 u pogledu političke aktivnosti stranaca ukinu, ODIHR i Venecijanska komisija zauzimaju stav da se član 16 može koristiti jedino za ograničavanje mogućnosti stranaca da osnivaju političke partije. Ipak, ova odredba ne bi smjela služiti kao osnov za ograničavanje članstva stranaca u političkim partijama.”

50 Vidi Venecijanska komisija i ODIHR, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu zakona o političkim partijama u Azerbejdžanu, par. 86. Takođe ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu zakona o političkim partijama Mongolije (2022), par. 48; Venecijanska komisija i ODIHR, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu izmjena i dopuna zakona koji se tiču političkih partija Jermenije, par. 23.

postane član političke partije. U tom kontekstu važno je istaći i da će, po pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, svaki građanin EU sa stalnim boravkom u Crnoj Gori imati pravo da glasa i da se kandiduje na izborima za Evropski parlament, kao i na opštinskim izborima u zemlji.⁵¹

31. Dodatno, važno je naglasiti sve veći fokus na međunarodnom i regionalnom nivou na značaj jačanja učešća djece i mladih u procesima donošenja javnih odluka.⁵² Na nivou OEBS-a, značaj uključivanja mladih takođe je potvrđen kroz niz obaveza država učesnica.⁵³ U tom smislu, bilo bi korisno pomenuti i mogućnost obezbjeđivanja sredstava za podršku specifičnim omladinskim organizacijama, osobama sa invaliditetom, kao i pripadnicima manjinskih zajednica unutar političkih partija, uključujući kampanje podizanja svijesti i edukacije usmjerene ka političarima, medijima i široj javnosti, o potrebi za punim, slobodnim i ravnopravnim demokratskim učešćem u političkom i javnom životu.⁵⁴ Ove inicijative bile bi usklađene sa međunarodnim standardima koji teže unapređenju rodne ravnopravnosti i raznolikosti u političkom učešću.⁵⁵ Posebno kada je riječ o mladima, bilo bi korisno razmotriti dodatne mehanizme za unapređenje njihovog političkog angažmana, uključujući potencijalne finansijske i druge podsticaje za političke partije koje aktivno promovišu napredovanje mladih na rukovodeće pozicije i pozicije odlučivanja. Ovo bi moglo obuhvatiti usvajanje omladinskih akcionih planova, uspostavljanje posebnih omladinskih struktura unutar partija, strukturisane mentorske i programe izgradnje kapaciteta, kao i finansijsku i logističku podršku mladim kandidatima tokom izbornih kampanja.
32. Konačno, član 7 Zakona zabranjuje nosiocima pravosudnih i tužilačkih funkcija, zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kao i profesionalnim pripadnicima policije i vojske da osnivaju političku partiju. Član 22 stav 2 ICCPR i član 11 stav 2 EKLJP dozvoljavaju određena ograničenja slobode udruživanja za tri kategorije lica: pripadnike oružanih snaga, policije i državne uprave.⁵⁶ U skladu s tim, ESLJP je priznao legitimnost ograničavanja političke aktivnosti ovih javnih službenika, imajući u vidu „*potrebu da se garantuje njihova politička neutralnost i obezbijedi da svoje dužnosti obavljaju nepristrasno, tretirajući sve građane na jednak, pravičan način, lišen političkih uticaja*”.⁵⁷ Shodno tome, učešće u partijskom životu i članstvo u političkim partijama kod državnih službenika može biti regulisano ili uskraćeno kako bi se osiguralo da ove

51 Vidi članove 39. i 40. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.

52 Vidi npr. Generalna skupština UN, [Svjetski program akcije za mlade | Odjeljenje za inkluzivni društveni razvoj \(DISD\) \(un.org\)](#), posebno Prioritetno područje 1 *"Puno i efektivno učešće mladih u životu društva i odlučivanju"*; vidi takođe *Strategija Ujedinjenih nacija za mlade 2030, koja se zalaže* za smanjenje barijera za učešće mladih u političkim procesima. Vidi i Savjeta Evrope, *Preporuku CM/Rec(2012)2 Komiteta ministara* državama članicama o učešću djece i mladih mladih od 18 godina (Usvojio je Komitet ministara 28. marta 2012. godine na 1138. sastanku zamjenika ministara), str. 4. Vidi i *Strategiju Savjeta Evrope za prava djeteta 2022-2027*, sa jednim od strateških ciljeva da se svakom djetetu da glas, uključujući i kroz sigurne, etičke i podržavajuće procese za učešće djece; *Strategija Evropske unije o pravima djeteta, 2021.*, koja kao posebnu temu uključuje učešće u političkom i javnom životu.

53 Vidi *OEBS, obrazovanje mladih i bezbjednost: Zbirka obaveza u okviru OEBS-a* januar 2019.; vidi takođe OEBS, *Deklaracija mladih usvojena na Konferenciji mladih*, Mollina, 2017.

54 Vidi ODIHR, *Smjernice za promovisanje političkog učešća osoba sa invaliditetom* (2019.); *Rješavanje nasilja nad ženama u politici u regiji OEBS-a: Priručnik* (posebno Alat 3 za političke stranke) (2022); *Priručnik o promovisanju učešća žena u političkim strankama* (2014); Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine, *Lundske preporuke o efektivnom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* (1999).

55 Kako je utvrđeno u okviru CEDAW, CRPD, Pekinške deklaracije i Platforme za akciju (*Ujedinjene nacije, Pekinška deklaracija i Platforma za akciju*), *Preporuku* Savjeta Evrope *Rec (2003)3 Komiteta ministara državama članicama o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju*, (mart 2003.) i *Odluka Savjeta ministara OEBS-a br. 7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu*, 4. decembar 2009. Vidi takođe *Međunarodno IDEA finansiranje političkih partija i izbornih kampanja*, str. 354. Vidi i *mišljenje ODIHR-a o zakonima koji regulišu finansiranje političkih partija u Španiji*, par. 70.

56 Na primjer, u predmetu *Ahmed protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP nije utvrdio povredu u vezi s odlukom Ujedinjenog Kraljevstva da ograniči političke aktivnosti određenim kategorijama nosilaca javnih funkcija, u slučajevima u kojima bi takve aktivnosti mogle ukazivati na pristrasnost. U predmetu *Strezelecki protiv Poljske*, Sud je potvrdio zabranu članstva policijskih službenika u političkim partijama i njihovog učešća u političkim aktivnostima, budući da su takva ograničenja opravdana legitimnim ciljevima očuvanja neutralnosti i nepristrasnosti policije, kao i povjerenja javnosti u njen rad.

57 Vidi i *Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija*, koji je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 77. plenarnoj sjednici (12-13. decembar 2008.) i *Izveštaj sa objašnjenjima* koji je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 78. plenarnoj sjednici (Venecija, 13.-14. mart 2009.).

osobe svoje javne funkcije obavljaju bez sukoba interesa.⁵⁸ Omogućavanje političkog angažmana ovih kategorija službenika moglo bi ugroziti neophodnu nepristrasnost i nezavisnost nosilaca sudskih funkcija, autonomiju i nezavisnost tužilaštva, kao i neutralnost i nestranački karakter vojnih i policijskih snaga. Kada je riječ o sudijama, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) Savjeta Evrope smatra da, i u slučajevima kada je članstvo u političkim partijama ili učešće u javnim raspravama dozvoljeno, sudije moraju da se uzdrže od bilo kakve političke aktivnosti koja bi mogla ugroziti njihovu nezavisnost ili nepristrasnost, odnosno narušiti ugled pravosuđa.⁵⁹

33. ODIHR i Venecijanska komisija su prepoznali da je potreba za nezavisnošću i nepristrasnošću zaštitnika ljudskih prava i nacionalnih institucija za ljudska prava, u skladu sa Principima Ujedinjenih nacija koji se odnose na status nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava (tzv. Pariški principi UN),⁶⁰ takva da te funkcije ne mogu valjano obavljati osobe koje istovremeno aktivno učestvuju u političkom životu.⁶¹ Istovremeno, nije sasvim jasno da li bi takva zabrana bila legitimna, nužna i srazmjerna kada se primjenjuje i na redovno osoblje nacionalnih institucija za ljudska prava, jer bi mogla biti preširoka i ići izvan okvira funkcionerskih pozicija, što zahtijeva dodatno razjašnjenje. U cjelini, ključno je da ovakva zabrana ne predstavlja neopravdano ograničenje prava na udruživanje za branitelje ljudskih prava.⁶²
34. Član 7 Zakona odnosi se isključivo na zabranu osnivanja političke partije, ali se izričito ne bavi pitanjem članstva u političkoj partiji. Važno je napomenuti da član 54 Ustava Crne Gore propisuje da „*sudija Ustavnog suda, sudija, državni tužilac i njegov zamjenik, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, član Savjeta Centralne banke, član Senata Državne revizorske institucije, profesionalni pripadnik Vojske, Policije i drugih službi bezbjednosti ne može biti član političke organizacije*”. Sve u svemu, ovakve zabrane koje se odnose na sudije, tužioce i pripadnike vojske i policije djeluju legitimno i opravdano, naročito kada je riječ o osnivanju političke partije. Samo članstvo u političkim partijama sudija, tužilaca ili pripadnika policije i vojske takođe može upućivati na potencijalnu pristrasnost, te bi ograničenja i u tom pogledu bila jednako legitimna i opravdana, budući da se njihova *primjena ograničava* na tačno određene profesije u kojima su nezavisnost, nepristrasnost, autonomija i/ili neutralnost od suštinskog značaja za vršenje funkcije. Pritom, ova ograničenja nisu preširoko postavljena, tj. ne odnose se na sva lica zaposlena u javnom sektoru.⁶³

3.2. Postupak za osnivanje političke partije

35. Izjava o osnivanju političke partije mora da sadrži lične podatke svih osnivača (ime, datum i mjesto rođenja, adresu prebivališta i jedinstveni matični broj), naziv partije, prihvatanje statuta i programa partije, uz potpise, i mora biti ovjerena kod nadležnog suda

58 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 146 i 148.

59 Vidi Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje br. 25 (2022) o slobodi izražavanja sudija, Preporuka 5. Vidi i ODIHR, *Varšavske preporuke o nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa* (2023), par. 30, koji kaže: “*ovo pravo [na slobodu udruživanja] može biti ograničeno i podložno onim restrikcijama koje su neophodne u slučajevima kada bi osnivanje ili pristupanje udruženju bilo u sukobu sa javnim dužnostima i/ili bi ugrozilo nepristrasnost sudija ili percepciju njihove nepristrasnosti*”.

60 Vidi UN Principe koji se odnose na status nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava (Pariški principi) koji su definisani na prvoj međunarodnoj radionici o nacionalnim institucijama za promociju i zaštitu ljudskih prava u Parizu (7-9. oktobar 1991.), a usvojeni Rezolucijom Generalne skupštine UN 48/134 od 20. decembra 1993. godine.

61 Vidi Venecijanska komisija i ODIHR, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu zakona o političkim partijama u Azerbejdžanu, par. 91 i *Mišljenje* na nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o političkim partijama Republike Azerbejdžan (2011), stav 27.

62 Deklaracija UN o braniteljima ljudskih prava priznaje dragocjen doprinos pojedinaca i udruženja u efikasnom otklanjanju kršenja ljudskih prava, te navodi da svako ima pravo, samostalno ili udružen s drugima, da širi informacije i znanja o svim pitanjima ljudskih prava, da ima i izražava stavove o poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako u zakonima tako i u praksi, te da skreće pažnju javnosti na ta pitanja (član 6). Takođe se ističe da svako ima pravo na djelotvoran pristup, bez diskriminacije, učešću u upravljanju svojom zemljom i u vođenju javnih poslova (član 8).

63 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 148. Vidi takođe, na primjer, predmet *Vogt protiv Njemačke* [Vv], br. 17851/91, presuda od 26. septembra 1995. godine, u kojem je ESLJP utvrdio da je otpuštanje javne službenice – nastavnice – zbog njenog članstva u političkoj partiji predstavljalo povredu prava garantovanih članovima 10 i 11 EKLJP.

(član 8). Osnivačka skupština formalno osniva političku partiju usvajanjem njenog statuta i programa, te izborom ovlaštenog predstavnika (član 9). Odluka o osnivanju mora sadržavati, između ostalog, naziv partije, ciljeve i podatke o ovlaštenom predstavniku (član 10). Politička partija mora imati statut kojim se definišu njena unutrašnja struktura, način odlučivanja, pravila o članstvu, finansijsko upravljanje i druga pitanja upravljanja, dok program partije izražava njene političke ciljeve i vrijednosti (član 11). Takvi zahtjevi djeluju u načelu razumno i, ukoliko se ne tumače rigidno, bili bi u skladu sa autonomijom političkih partija u okviru prava na slobodno udruživanje.⁶⁴

36. Član 12 Zakona propisuje da se naziv partije može upisati i na jeziku nacionalnih i etničkih grupa, s tim što naziv na jeziku u službenoj upotrebi mora biti upisan na prvom mjestu. Kako se ističe u Zajedničkim smjernicama, „*zakonodavstvo o političkim partijama može predvidjeti podsticaje koji doprinose punom učešću i zastupljenosti nacionalnih i etničkih manjina, žena i osoba sa invaliditetom u političkom procesu. Država može omogućiti, pa čak i propisati – u skladu sa međunarodnim i regionalnim instrumentima navedenim u nastavku – privremene posebne mjere usmjerene na postizanje faktičke ravnopravnosti, čime se podržava puno učešće nacionalnih i etničkih manjina, žena i osoba sa invaliditetom u javnom životu.*“⁶⁵
37. Član 7 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina propisuje da će države ugovornice „*obezbijediti poštovanje prava svake osobe koja pripada nacionalnoj manjini na slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja...*“. U skladu sa članom 2 stav 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD), mogu postojati okolnosti u kojima su države ugovornice pravno obavezne da usvoje takve posebne mjere. U tom kontekstu, treba imati u vidu Opštu preporuku br. 32 Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD Komitet), u kojoj se navodi da „*[p]osebne mjere treba da budu primjerene situaciji koju treba ispraviti, da budu legitimne, nužne u demokratskom društvu, u skladu sa principima pravičnosti i srazmjernosti, te privremenog karaktera*“ i da takve mjere „*uključuju čitav spektar zakonodavnih, izvršnih, administrativnih, budžetskih i regulatornih instrumenata, na svim nivoima državne uprave, kao i planove, politike, programe i režime pogodnosti u oblastima kao što su (...) učešće u javnom životu za grupe koje se nalaze u nepovoljnom položaju.*“⁶⁶ Imajući u vidu navedeno, član 7 Zakona ili druge njegove odredbe mogli bi se dopuniti kako bi predvidjeli dodatne mjere za podsticanje političkog učešća manjina.⁶⁷ Takve mjere trebalo bi definisati na osnovu prethodnog savjetovanja sa pogođenim zajednicama.

PREPORUKA B.

Razmotriti dopunu člana 7 ili drugih odredbi Zakona predviđanjem podsticajnih mjera za unapređenje učešća manjina i etničkih grupa, u skladu sa relevantnim međunarodnim i regionalnim instrumentima, pri čemu bi takve mjere trebalo definisati na osnovu prethodnog savjetovanja sa pogođenim zajednicama.

⁶⁴ Vidi npr. ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu zakona o političkim partijama Mongolije (2022), par. 52.

⁶⁵ Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 163.

⁶⁶ Vidi *Opštu preporuku br. 32* o značenju i obimu posebnih mjera u ICERD (2009), UN Doc CERD/C/GC/32, par. 16.

⁶⁷ Vidi, na primjer, *Smjernice za pomoć učešću nacionalnih manjina u izbornom procesu*, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine (HCNM) Vidi takođe OEBS HCNM, *Preporuke iz Lunda o efektivnom učešću nacionalnih manjina u javnom životu & Bilješka s objašnjenjem* (1999).

4. RAZMATRANJE RODA I RAZLIČITOSTI

38. Član 11 stav 9 Zakona zahtijeva da statut političke partije sadrži odredbe o „načinu ostvarivanja afirmativne akcije radi postizanja ravnopravnosti polova u izboru organa partije“. Istovremeno, Zakon ne sadrži šire odredbe koje bi podsticale rodnu ravnopravnost i veću raznolikost unutar partijskih struktura, s ciljem postizanja rodnog pariteta u organima odlučivanja, kao i sprečavanja i suzbijanja diskriminacije po bilo kom osnovu i nasilja nad ženama u politici. Posebno, u skladu sa dobrim praksama i međunarodnim preporukama, **preporučuje se izrada internih partijskih kodeksa ponašanja, usvajanje mjera i afirmacija rodnog pariteta u organima odlučivanja partija, uz istovremeno obezbjeđivanje efikasne podrške ženskim sekcijama političkih partija.**⁶⁸ Prema Smjernicama, uz poštovanje univerzalnih i regionalnih instrumenata usmjerenih na obezbjeđenje jednakosti žena, kao i opštih principa zabrane diskriminacije, zakonodavstvo bi trebalo da teži obezbjeđivanju punog učešća žena u radu političkih partija, kao temeljnog uslova za ostvarenje njihovih političkih prava.⁶⁹
39. Postoji više načina za postizanje ovog cilja, od kojih su neki vezani za interne partijske regulative, dok se drugi mogu regulisati zakonodavstvom. **Takve mjere mogle bi uključivati finansijske i druge podsticaje za osnivanje i podršku ženskim sekcijama unutar političkih partija, uvođenje rodni kvota na izbornim listama, obezbjeđivanje obuka za članice partija, kao i pružanje finansijske, pravne i druge podrške ženama kandidatkinjama, usvajanje strategija za rodnu ravnopravnost, te uvažavanje porodičnih obaveza u cilju obezbjeđenja uravnoteženog učešća u partijskom rukovodstvu.**⁷⁰
40. S obzirom na nedovoljnu zastupljenost žena u Skupštini (27,16%)⁷¹ i skupštinama opština u Crnoj Gori, zakonodavci bi trebalo da razmotre uvođenje dodatnih podsticaja za političke partije kako bi unaprijedile zastupljenost oba pola u parlamentu i skupštinama opština,⁷² te, uopšteno, promovisale ravnopravno učešće žena u političkom i javnom životu. Ovo bi trebalo da se dopuni razmatranjem uvođenja tzv. „zip“ sistema, koji bi obavezao političke partije da sastavljaju izborne liste sa naizmjeničnim redoslijedom ženskih i muških kandidata, kako je preporučio CEDAW Komitet u svojim najnovijim završnim zapažanjima iz juna 2024. godine.⁷³ Pored mjera koje svaka politička partija može dobrovoljno uvesti **radi podsticanja učešća žena, Zakonom bi se mogle propisati konkretne obaveze kojima bi se osiguralo da političke partije preduzimaju suštinske korake ka ostvarivanju ovih ciljeva.**
41. Dodatno, s obzirom na to da nasilje nad ženama u politici predstavlja prepreku njihovom političkom učešću u Crnoj Gori, što je prepoznato i u najnovijem izvještaju ODIHR-a o posmatranju izbora,⁷⁴ postoji potreba da se reaguje na njegove manifestacije u svim oblastima političkog života, uključujući i u okviru političkih partija.⁷⁵ Stoga, **bez obzira**

68 Vidi CEDAW komitet, *Opšta preporuka br. 40 (2024) o jednakoj i inkluzivnoj zastupljenosti žena u sistemima odlučivanja*, 25. oktobar 2024. godine, par. 39 (c) i 51 (d)-(e).

69 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, stav 160. Vidi i *ODIHR Zbornik dobrih praksi za unapređenje političkog učešća žena u regionu OEBS-a* (2016).

70 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, stavovi 101-105. Vidi i *Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona kojim se regulišu formiranje, unutrašnje strukture, funkcionisanje i finansiranje političkih partija i njihovo učešće na izborima na Malti*, par. 60.

71 Vidi < *Crna Gora | Interparlamentarna unija* >.

72 Prema *IPU-Parlineu*, zastupljenost žena u sadašnjem parlamentu iznosi 27 posto.

73 Vidi CEDAW Komitet, *Završna zapažanja o trećem periodičnom izvještaju Crne Gore*, CEDAW/C/MNE/CO/3, 6. jun 2024., par. 29-30. Osim toga, CEDAW *Opšta preporuka br. 23*: Politički i javni život ponovo afirmiše ravnopravno učešće muškaraca i žena. Vidi takođe, *Opšta preporuka br. 40*, koja afirmiše 50-50 zastupljenost žena i muškaraca u svim prostorima za donošenje odluka, kako formalnih tako i neformalnih.

74 Vidi *Konačni izvještaj ODIHR-a* o prijevremenim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori, 11. jun 2023., Prioritetna preporuka 3, u kojoj se kaže: „Političke partije treba da preduzmu djelotvorne mjere za identifikaciju i uklanjanje rodno zasnovanih prepreka za žene kandidatkinje, a potrebno je sprovesti temeljnu procjenu uticaja rodne kvote na izbor žena na funkcije na svim nivoima“.

75 Vidi ODIHR, *Rješavanje nasilja nad ženama u politici u regionu OEBS-a: ODIHR priručnik* (2022), uključujući poseban alat 3 o političkim partijama. Vidi i IPU, „*Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad ženama u parlamentima u Evropi*“, 2018.

da li je to zakonska obaveza ili ne, političke partije treba podsticati da uspostave odgovarajuća pravila, procedure i strukture za identifikaciju i reagovanje na akte nasilja prema ženama članicama partije.⁷⁶ U tom pogledu, važno je da političke partije uspostave djelotvoran i nezavisan mehanizam za podnošenje i obradu pritužbi, koji je povjerljiv, osjetljiv na potrebe podnositelaca pritužbi, pravičan prema svim stranama, zasnovan na temeljnoj, nepristrasnoj i sveobuhvatnoj istrazi i blagovremen.⁷⁷ Kada je riječ o sastavu tijela koja sprovode ove postupke, ona treba da budu nezavisna od bilo kakvih direktnih ili indirektnih uticaja partijskog rukovodstva ili partijskih struktura, a pri tome treba obezbijediti rodnu ravnotežu među licima koja učestvuju u postupcima ispitivanja i odlučivanja.⁷⁸ Kao što je prethodno naglašeno, **ovaj mehanizam za podnošenje pritužbi treba da bude dodatak, a ne zamjena, za druge dostupne pravne puteve pred sudovima ili drugim nadležnim tijelima.**

42. Konačno, kao i u slučaju Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, ni ovaj Zakon nije napisan na rodno neutralan način, jer se u pojedinim dijelovima koristi muški gramatički rod prilikom upućivanja na fizička lica. To nije u skladu sa međunarodnim preporukama i dobrom praksom, prema kojima se zakonodavcima preporučuje upotreba rodno osjetljivog jezika i izraza.⁷⁹ **Preporučuje se da se sve odredbe Zakona formulišu na rodno osjetljiv način.**
43. Jednako je važno razmotriti i druge mjere inkluzije koje prevazilaze rodnu ravnopravnost, a koje bi osigurale raznovrsnu i pravičnu zastupljenost svih segmenata društva. U tom smislu, bilo bi korisno pomenuti i mogućnost obezbjeđivanja sredstava za podršku specifičnim omladinskim organizacijama, osobama sa invaliditetom i manjinama unutar političkih partija, uključujući kampanje podizanja svijesti i edukativne aktivnosti među političarima, u medijima i u široj javnosti, o potrebi punog, slobodnog i ravnopravnog demokratskog učešća u političkom i javnom životu.⁸⁰

PREPORUKA C.

Utvrđiti konkretne obaveze u Zakonu kojima bi se osiguralo da političke partije preduzimaju suštinske korake ka postizanju ciljeva rodnog pariteta, u skladu sa međunarodnim preporukama, uključujući ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca u partijskom rukovodstvu, uz istovremeno podsticanje ili obavezivanje političkih partija da uspostave odgovarajuća pravila, procedure i strukture za identifikaciju i reagovanje na akte nasilja prema ženama članicama partije.

5. REGISTRACIJA POLITIČKIH PARTIJA

44. Kao što je već navedeno, politička partija stiče svojstvo pravnog lica tek upisom u Registar političkih partija (član 6). Prema članu 14 Zakona, Registar vodi nadležni organ, koji propisuje pravila o njegovoj sadržini i načinu vođenja. Ovlašćeni predstavnik partije

76 Vidi ODIHR, *Rješavanje nasilja nad ženama u politici u regionu OEBS-a: ODIHR priručnik* (2022), uključujući poseban alat 3 o političkim partijama, str. 20.

77 *Ibid.* str. 9-12 (*ODIHR alat 3*). Vidi takođe, u pogledu mehanizama za rješavanje pritužbi koji se bave seksizmom, uznemiravanjem i nasiljem nad ženama u parlamentu, *Smjernice IPU za eliminaciju seksizma, uznemiravanja i nasilja nad ženama u parlamentu 2019.*, str. 42-43.

78 *Ibid.* str. 9 (*ODIHR alat 3*).

79 Vidi *ODIHR Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone* (januar 2024.), posebno par. 133 i 223.

80 Vidi ODIHR, *Smjernice za promovisanje političkog učešća osoba sa invaliditetom* (2019.); *Rješavanje nasilja nad ženama u politici u regiji OEBS-a: Priručnik* (posebno Alat 3 za političke stranke) (2022); *Priručnik o promovisanju učešća žena u političkim strankama* (2014); Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine, *Lundske preporuke o efektivnom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* (1999).

mora lično ili putem pošte podnijeti zahtjev za registraciju, uz odluku o osnivanju, statut i program partije. Ako nedostaje bilo koji od potrebnih dokumenata, nadležni organ poziva podnosioca da ih dostavi u roku od deset dana, a ako se to ne učini u roku od 30 dana, smatra se da je zahtjev povučen. Prema članu 15, registracija se mora izvršiti u roku od 15 dana (odnosno prvog radnog dana nakon isteka tog roka), a partija može započeti sa radom po izvršenoj registraciji. Član 15 dodatno predviđa da nadležni organ objavi rješenje o upisu partije u Registar u „Službenom listu Crne Gore“. Bilo bi preporučljivo da se ova odluka objavi i na internet stranici samog Registra.

45. Kao što je već navedeno, ne zahtijevaju sve države učesnice OEBS-a registraciju političkih partija; međutim, priznaje se da političke partije mogu steći određene pravne privilegije na osnovu svog pravnog statusa, koje nisu dostupne drugim udruženjima.⁸¹ Kada je registracija političke partije uslov za učešće na izborima ili ostvarivanje određenih pogodnosti, suštinski uslovi i proceduralni koraci za registraciju moraju biti razumni. Takvi uslovi registracije treba da budu pažljivo formulisani kako bi služili legitimnim ciljevima, ali da pritom ne budu pretjerano restriktivni, u skladu sa članom 22 stav 2 ICCPR i članom 11 stav 2 EKLJP, sagledanim kroz prizmu člana 3 Protokola br. 1 uz EKLJP.⁸²
46. Uslovi za nastavak ostvarivanja određenih pogodnosti od države, poput javnog finansiranja ili pristupa izbornim listama, mogu biti stroži od uslova za održavanje registracije kao političke partije.⁸³ Iako se priznaje da neke države ne propisuju nikakve uslove za registraciju političkih partija, može biti opravdano da država propiše određene – uglavnom proceduralne – uslove za registraciju i osnivanje političkih partija.⁸⁴ Kako se naglašava u Smjernicama, zahtjevi za registraciju sami po sebi ne predstavljaju kršenje prava na slobodu udruživanja, te je razumno zahtijevati da se političke partije registruju kod nadležnog državnog organa u svrhu sticanja pravnog subjektiviteta, učestvovanja na izborima i ostvarivanja određenih oblika državne podrške.⁸⁵ Nakon što se registracija odobri, uslovi za njeno zadržavanje trebalo bi da budu minimalni, iako uslovi za nastavak ostvarivanja državnih pogodnosti, poput javnog finansiranja ili pristupa izbornim listama, mogu biti stroži.⁸⁶ Kako se dodatno naglašava u Smjernicama, „iako brisanje iz registra može legitimno dovesti do gubitka zvaničnog priznanja i određenih privilegija, poput državnog finansiranja ili povlašćenog pristupa izbornim listama, brisanje iz registra ne bi smjelo da rezultira raspuštanjem partije”.⁸⁷
47. Legitiman je zahtjev da političke partije dostave osnovne podatke uz prijavu za registraciju. Ovo je neophodno radi identifikacije odgovornih lica unutar partije za prijem komunikacija od strane države i za operativni nadzor određenih aktivnosti. Međutim, ne postoji opravdani razlog da država zahtijeva dostavljanje programa partije prilikom podnošenja zahtjeva za registraciju, jer program partije u tom trenutku možda još nije u potpunosti formulisan. Ovo pitanje, kao i trenutak njegovog usvajanja, treba prepustiti političkoj partiji da ga riješi internim putem.⁸⁸ Dodatno, ovakav zahtjev može imati negativan efekat na osnivanje političke partije u kojoj članovi učestvuju kroz demokratski organizovanu debatu, što može zahtijevati određeno vrijeme. **Preporučuje se da se ova odredba preispita.**
48. Osim toga, iako zahtjev da partija priloži svoj statut prilikom registracije nije sam po sebi nelegitiman, države moraju osigurati da takav uslov ne dovede do diskriminacije. Kako

81 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 85.

82 *Ibid*, par. 86.

83 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 99.

84 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 84.

85 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 85.

86 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 99.

87 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 98.

88 Vidi ODIHR *mišljenje* o Nacrtu zakona o političkim partijama Mongolije (2019), stav 38.

se navodi u Smjernicama, „*takav zahtjev ne smije se koristiti za diskriminaciju protiv osnivanja partija koje zastupaju nepopularne ideje.*” ESLJP je u predmetu *Refah Partisi* naglasio da član 10 EKLJP štiti ideje, pa i one koje „*vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju.*”⁸⁹ Budući da je podnošenje statuta obavezno za registraciju, zahtjev ne bi smio biti odbijen isključivo zbog sadržaja statuta, na primjer zbog nepopularnih ili uvredljivih ideja, ukoliko su u skladu sa demokratskim principima. Takođe, iako Zakon precizno navodi dokumentaciju koju je potrebno priložiti, ne reguliše format same prijave. Ako ne postoji dosljedna primjena ovih zahtjeva za registraciju, to može dovesti do proizvoljne ili nedosljedne primjene Zakona: neke partije mogu koristiti različite formate, što bi moglo dovesti do njihove diskvalifikacije. Na kraju, *trebalo bi razmotriti dopunu Zakona kako bi se precizirali osnovni zahtjevi u pogledu formata prijave i organ nadležan za njegovo propisivanje, kao i mogućnost elektronskog podnošenja registracione dokumentacije.*

6. BRISANJE IZ REGISTRA, RASPUŠTANJE I DRUGE SANKCIJE

49. Prema članu 18 Zakona, politička partija prestaje da pravno postoji kada bude izbrisana iz Registra, što u praksi ima za posljedicu njeno raspuštanje. To se dešava ako: (1) Ustavni sud utvrdi da su aktivnosti partije neustavne, (2) naziv ili znak partije previše liče na naziv ili znak druge partije ili institucije ili (3) se partija spoji sa drugom partijom. Isti član 18 dalje propisuje da nadležni organ pokreće postupak brisanja partije iz Registra ukoliko: (1) se sama raspusti, (2) je registrovana na osnovu lažnih podataka, (3) ne izabere statutom predviđene organe u roku od godinu dana, ili (4) ne učestvuje na izborima šest godina.
50. Kako se navodi u Smjernicama, „*[n]akon što registracija partije bude odobrena, uslovi za njeno zadržavanje trebalo bi da budu minimalni*”, za razliku od „*uslova za nastavak ostvarivanja određenih pogodnosti od države, kao što su javno finansiranje ili pristup izbornim listama, [koji] mogu biti stroži*”.⁹⁰ U principu, brisanje iz registra trebalo bi da bude ograničeno na slučajeve ozbiljnih zakonskih povreda i da se sprovodi u skladu sa jasno definisanim procedurama, uključujući pravo na preispitivanje i/ili žalbu pred nepristrasnim i nezavisnim organom.⁹¹ Zajedničke smjernice dalje ističu da političke partije nikada ne bi trebalo da budu raspuštene zbog manjih administrativnih ili operativnih prekršaja, u odsustvu drugih relevantnih i dovoljno ozbiljnih okolnosti.⁹² „*Suština demokratije je omogućavanje da se predlažu i vode debate o različitim političkim programima, (...) pod uslovom da ne ugrožavaju samu demokratiju.*”⁹³ Raspuštanje može biti opravdano samo u slučaju partija koje zagovaraju upotrebu nasilja kao političko sredstvo za rušenje demokratskog ustavnog poretka, čime bi ukinule prava i slobode zagarantovane Ustavom.⁹⁴ Treba da se primjenjuje krajnje restriktivno, kao krajnja mjera, kada je jasno da partija zaista predstavlja prijetnju slobodnom i demokratskom političkom poretku ili pravima pojedinaca, i kada druge, manje restriktivne mjere ne bi bile dovoljne da spriječe navedenu prijetnju.⁹⁵

89 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 90. Vidi i ESLJP, *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi protiv Turske [Vv]*, br. 41340/98 i 3 druga, 13. februar 2003., par. 89.

90 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 99.

91 Vidi i ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu zakona o političkim strankama Mongolije (2022), par. 73.

92 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, stav 113.

93 Vidi ESLJP, *Socijalistička partija i drugi v. Turska*, presuda od 25. maja 1998. br. 21237/93.

94 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*. Vidi i Venecijanska komisija i ODIHR, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu zakona o političkim strankama u Azerbejdžanu, CDL-AD(2023)007, par. 70.

95 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 50 i 272. Vidi i Venecijanska komisija, *Smjernice o zabrani i raspuštanju političkih partija i analogne mjere*, CDLINF(99)15, str. 3-4; Venecijanska komisija, *mišljenje* o predloženoj amandmanu na Zakon o partijama i drugim društveno-političkim organizacijama Republike Moldavije, CDL-AD(2003)008, st. 10.

51. Stoga se brisanje iz registra, a u ovom slučaju i posljednično raspuštanje političke partije, može opravdati isključivo u slučaju političkih partija koje zagovaraju upotrebu nasilja ili koriste nasilje kao političko sredstvo za rušenje demokratskog ustavnog poretka, čime bi ukinule prava i slobode zajamčene Ustavom.⁹⁶ Imajući u vidu da je raspuštanje jedna od najrestriktivnijih mjera, trebalo bi je izbjegavati kad god alternativne mjere mogu biti efikasne kao odgovor na potencijalno kršenje. U tom kontekstu, član 18 izaziva određenu zabrinutost.
52. Prije svega, politička partija ne bi smjela biti automatski izbrisana iz Registra isključivo zato što sud utvrdi da je njen naziv ili znak sličan nazivu ili znaku već registrovane partije ili institucije. Umjesto toga, trebalo bi predvidjeti alternativna rješenja, koja bi partiji omogućila da izvrši neophodne izmjene ukoliko se takva sličnost potvrdi.
53. Drugo, automatsko brisanje iz registra i posljednično raspuštanje političke partije zbog neučestvovanja na parlamentarnim i lokalnim izborima tokom perioda od šest godina djeluje pretjerano, budući da bi to moglo uslijediti već nakon propuštanja samo jednog izbornog ciklusa. Ukoliko se ovakva neaktivnost zadrži kao osnov za potencijalno raspuštanje, zakonodavci bi trebalo da razmotre mogućnost produženja ovog roka tako da obuhvati najmanje dva izborna ciklusa. Ovakva mjera predstavlja i ograničenje prava da se bude biran, koje se, prema članu 3 Protokola br. 1 uz EKLJP, mora sprovesti „[...] *pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnog tijela.*”⁹⁷ Smjernice takođe preciziraju da, iako „neprijavljivanje kandidata tokom određenog perioda može predstavljati osnov za uskraćivanje statusa registrovane partije“, to treba biti dopušteno „*samo u slučajevima kada uskraćivanje registracije ne predstavlja istovremeno i raspuštanje partije.*”⁹⁸
54. Treće, politička partija ne bi trebalo da bude raspuštena ukoliko ne izabere svoje statutom predviđene organe u roku od godinu dana od isteka roka za njihov izbor. Političke partije bi trebalo same da uređuju svoje unutrašnje procedure, uključujući donošenje odluka o izboru svojih organa. Osim predsjednika partije i izvršnog odbora, partije mogu birati i druga tijela predviđena statutom, poput nadzornih i etičkih odbora, rukovodstva omladinskih i ženskih sekcija, kao i regionalnih organizacija. Neizbor nekih od ovih tijela može ukazivati na potrebu za internom reformom i reorganizacijom, a ne za raspuštanjem partije. Takođe, kako se navodi u Smjernicama, prvenstveno bi trebalo da politička partija i njeni članovi, a ne javne vlasti, budu odgovorni za poštovanje formalnosti propisanih statutom.⁹⁹ Dakle, iako država može uvesti određenu regulativu unutrašnjeg funkcionisanja političkih partija, u principu je prihvatljivo da se državno uplitanje ograniči na „*zahtjeve da partije budu transparentne u procesu odlučivanja i da obezbijede učešće članstva prilikom određivanja partijskog statuta i kandidata.*”¹⁰⁰
55. Osim toga, raspuštanje političke partije po osnovu toga što je njena registracija zasnovana na netačnim podacima zahtijeva dodatno razjašnjenje. Postupak i obim provjere činjenica radi utvrđivanja lažno prikazanih informacija nisu jasno definisani i ostavljaju prostor za određenu nepreciznost u tumačenju. Ova odredba bi trebalo da bude precizirana u pogledu svog sadržaja i načina primjene kako bi se izbjegla proizvoljna primjena i obezbijedila pravna sigurnost.
56. Zakon ne predviđa izdavanje upozorenja prije donošenja odluke o brisanju političke partije iz Registra. Radi poštovanja načela srazmjernosti, trebalo bi predvidjeti širi

96 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 113.

97 Protokol uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmijenjen Protokolom br. 11, Pariz, 20.III.1952. Vidi takođe [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)035-e), par. 20. Vidi i ODIHR i Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje* o nacrtu zakona o političkim partijama Mongolije (2022), par. 70.

98 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 113.

99 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 28.

100 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 155.

spektar sankcija kako bi kazna odgovarala težini prekršaja. To obuhvata i upozorenje uz odgovarajući rok u kojem partija ima mogućnost da otkloni nezakonitu radnju koja je dovela do odluke o brisanju iz Registra. Zakon ne obezbjeđuje poštovanje načela srazmjernosti, koje je ključni element uslova da svako ograničenje slobode udruživanja mora biti „nužno u demokratskom društvu.” ESLJP je ovako visok nivo zaštite ocijenio kao opravdan, s obzirom na temeljnu ulogu političkih partija u demokratskom procesu.¹⁰¹

Imajući u vidu da raspuštanje političke partije treba da bude krajnja mjera, preporučuje se izmjena ovih odredbi kako bi se obezbijedilo da sankcije budu srazmjerne i da omoguće određeni stepen fleksibilnosti, u zavisnosti od težine povrede. Raspuštanje neaktivne političke partije zbog neučestvovanja na izborima tokom određenog perioda ili zbog relativno manjih administrativnih/operativnih razloga djeluje pretjerano i trebalo bi ga preispitati.

57. Konačno, član 20 Zakona predviđa novčane kazne ukoliko politička partija prekrši teritorijalni princip, djeluje prije registracije, ne koristi registrovani naziv ili ne prijavi bitne promjene u propisanom roku. Visina kazne kreće se u rasponu od 500 do 7.500 eura, u zavisnosti od konkretne povrede. Posebna novčana kazna predviđena je i za fizičko lice koje zastupa političku partiju u slučaju da je partija osnovana „suprotno teritorijalnom principu“, u iznosu od 30 do 500 eura. Ovo je vjerovatno povezano sa članom 4, koji propisuje da se partija mora organizovati i djelovati isključivo na teritorijalnoj osnovi, međutim, kako je ranije istaknuto, ovi izrazi su prilično neprecizni i trebalo bi ih dodatno pojasniti. Opštije posmatrano, kako je već naglašeno, sankcije koje se primjenjuju na političke partije zbog kršenja relevantnih zakona i propisa trebalo bi da budu odvratajuće, ali i objektivne, djelotvorne i srazmjerne konkretnom prekršaju.¹⁰² Iako su sankcije osnovni mehanizam nadzornih organa za efikasno sprovođenje propisa o finansiranju političkih subjekata, jednako je važno da ti organi pružaju smjernice političkim partijama kako bi im pomogli da ispune svoje zakonske obaveze. U skladu sa načelom srazmjernosti, pri reagovanju na neusklađenost sa zakonima i propisima trebalo bi obezbijediti čitav spektar sankcija.¹⁰³ Zakonom bi mogle biti predviđene mjere poput administrativnih upozorenja (npr. javno ukazivanje na povredu), novčanih kazni, oduzimanja sredstava, suspenzije ili (privremenog) gubitka javnog finansiranja, naloga za usklađivanje, brisanja iz registra i/ili krivičnih sankcija. **Preporučuje se da se Zakon dopuni širim rasponom mogućih sankcija u slučaju nepoštovanja njegovih odredbi, srazmjernih težini povrede, uključujući mogućnost izricanja upozorenja ili ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitih radnji.** Takođe, preporučuje se da kazne budu vezane za indeksaciju kako ne bi brzo postale prevaziđene.

PREPORUKA D.

1. Izmijeniti Zakon kako bi se obezbijedilo da primjenjive sankcije budu srazmjerne i da omogućavaju određeni stepen fleksibilnosti u zavisnosti od težine povrede, uz razmatranje šireg spektra mogućih sankcija u slučaju neusklađenosti sa odredbama Zakona, srazmjerno ozbiljnosti povrede, uključujući mogućnost izricanja upozorenja ili ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitih radnji.
2. Preispitati odredbe Zakona koje omogućavaju raspuštanje neaktivne političke partije zbog neučestvovanja na izborima tokom određenog perioda, ili zbog relativno manjih administrativnih/operativnih razloga.

101 Ibid, par. 52 i 272; Vidi i ESLJP, *Socijalistička partija i drugi protiv Turske*, br. 21237/93, 25. maj 1998., par. 47.

102 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 272.

103 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 273.

7. OSTALI KOMENTARI

58. Član 18 Zakona predviđa mogućnost žalbe na odluke o brisanju političke partije iz Registra. Međutim, Zakon se ne bavi pitanjem djelotvornih pravnih sredstava za moguće povrede osnovnih prava na slobodu udruživanja i izražavanja u vezi sa registracijom i radom/djelovanjem političke partije, niti u vezi sa izrečenim sankcijama. Kako se naglašava u Smjernicama, zakonodavstvo države treba da obezbijedi djelotvorno pravno sredstvo za svaku povredu osnovnih prava političkih partija i njihovih članova.¹⁰⁴ Ta pravna sredstva treba da budu dostupna u kratkom roku pred nadležnim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organom.¹⁰⁵ **Svako ograničenje koje se nameće političkim partijama, uključujući i odluke o registraciji, mora biti podložno nezavisnom sudskom preispitivanju. Zakon bi trebalo dopuniti jasnim rokovima za podnošenje zahtjeva i donošenje odluka, uz puno poštovanje načela pravičnog postupka. Preporučuje se da se Zakon u tom smislu dopuni.**
59. Nadalje, iako je Zakon koncizan i jednostavan za upotrebu, određeni dijelovi bi mogli biti dodatno razrađeni. Kada je riječ o pravilima koja se odnose na unutrašnju strukturu partije i unutarpartijsku demokratiju, neophodno je uspostaviti ravnotežu između vanjske regulative kojom se osigurava minimalni nivo demokratskog i ravnopravnog učešća unutar partija (vidi takođe pododjeljak 3.3. u prethodnom tekstu). Bilo bi preporučljivo da član 11 izričito upućuje na principe demokratije kada je riječ o unutrašnjoj organizaciji i pravilima političkih partija, uz očuvanje široke autonomije partija da same odlučuju o svojoj strukturi, jer bi unutrašnje funkcije i procesi političkih partija generalno trebalo da budu slobodni od uplitanja države.¹⁰⁶ To uključuje slobodu da same određuju svoju organizacionu strukturu i uspostavljaju pravila za izbor partijskog rukovodstva i kandidata, budući da su ovi aspekti sastavni dio autonomije partije kao udruženja, bez prejudiciranja mjera za promociju rodne ravnoteže u organima odlučivanja partije (vidi pododjeljak 4 ovog dokumenta). Istovremeno, važno je da se odgovarajuće odredbe, posebno one koje se odnose na kandidovanje, imenovanje i proces glasanja, ne tumače niti primjenjuju na pretjerano restriktivan način, čime bi se ograničila sposobnost partija da samostalno uređuju svoje djelovanje.¹⁰⁷
60. Zakon bi se mogao dopuniti i odredbama koje se odnose na članstvo u partiji i javnu odgovornost, kao što je izričit zahtjev da političke partije usvoje procedure i tijela nadležna za disciplinski nadzor, ponašanje i etička pitanja.
61. Uvažavajući da se pojedini aspekti mogu preklapati sa Zakonom o finansiranju političkih partija, sva podudaranja između ovih zakona trebalo bi rješavati kroz usklađen i koordinisan pristup koji poštuje temeljna načela jednakosti, transparentnosti i pravičnosti.
62. Konačno, kada je riječ o prelaznim odredbama u slučaju usvajanja izmjena ili novog Zakona, važno je razmotriti pitanje ponovne registracije, s obzirom na to da je član 22 važećeg Zakona predviđao obavezu za tada postojeće političke partije da se ponovo registruju u roku od 12 mjeseci, izuzev partija koje su osvojile jedan ili više mandata u Skupštini ili lokalnim skupštinama na posljednjim izborima. Smjernice naglašavaju da „*nakon što je registracija partije odobrena, uslovi za njeno zadržavanje treba da budu minimalni*”.¹⁰⁸ Gubitak registracije treba biti ograničen na slučajeve ozbiljnih pravnih

104 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničke Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 288.

105 Član 13. EKLJP *predviđa* da [“[svako] kome su povrijeđena prava i slobode predviđene ovom Konvencijom ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.” Slične odredbe koje utvrđuju pravo na djelotvoran pravni lijek nalaze se u članu 8 UDHR, članu 2 ICCPR i članu 5 ICERD. Vidi takođe *Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990.* godine, par. 5.10.

106 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 151.

107 *Ibid.*, par. 154 i 155.

108 Vidi ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, par. 99.

povreda i sproveden u skladu sa jasno definisanim procedurama.¹⁰⁹ Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja takođe ističu da se ponovna registracija treba zahtijevati samo u izuzetnim slučajevima kada treba da stupe na snagu značajne i suštinske promjene, pri čemu treba obezbijediti dovoljno dug prelazni period kako bi se udruženjima omogućilo da se usklade sa novim zahtjevima.¹¹⁰ Stoga, zakonodavci u pravilu ne bi trebalo da zahtijevaju ponovnu registraciju, već usklađivanje sa eventualno novim pravilima i zahtjevima, uz obezbjeđenje dovoljno dugog prelaznog perioda za njihovu primjenu.

PREPORUKA E.

Izmijeniti Zakon kako bi se obezbijedilo da svako ograničenje prema političkim partijama, uključujući odluke o registraciji, bude podložno nezavisnom sudskom preispitivanju, uz postavljanje jasnih rokova za podnošenje zahtjeva i donošenje odluka, uz puno poštovanje prava na pravičan postupak.

PREPORUKA F.

Ne predviđati ponovnu registraciju političkih partija kao prelaznu mjeru prilikom izmjena postojećeg Zakona o političkim partijama.

8. POSTUPAK ZA IZMJENE I DOPUNE ZAKONA

63. Na samom početku, treba istaći značaj otvorenog, participativnog i inkluzivnog zakonodavnog postupka. U stavu 5.8 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine, države učesnice OEBS-a obavezale su se da će zakoni biti usvajani na kraju javnog postupka.¹¹¹ Nadalje, ključne obaveze preciziraju da će „*zakonodavstvo biti formulisano i usvojeno kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo neposredno ili putem njihovih izabраних predstavnika*“.¹¹² Smjernice ODIHR-a o demokratskom zakonodavstvu za bolje zakone (2024) naglašavaju važnost zakonodavnog procesa zasnovanog na dokazima, koji je otvoren, transparentan, participativan i inkluzivan, te koji nudi stvarne mogućnosti svim zainteresovanim akterima da daju doprinos u svim njegovim fazama¹¹³.
64. Efektivne konsultacije u procesu izrade zakona, kako je to predviđeno u relevantnim obavezama OEBS-a, treba da budu inkluzivne i da obuhvate kako širu javnost, tako i aktere koji imaju poseban interes za predmet nacрта zakona — u ovom slučaju sve političke partije, kako iz vladajuće većine, tako i iz opozicije, kao i organizacije civilnog društva i širu javnost. Takođe, potrebno je obezbijediti dovoljno vremena kako bi proces konsultacija bio sadržajan, omogućavajući svim zainteresovanim stranama da pripreme i dostave preporuke u vezi sa opcijama javne politike i mogućim nacrtima izmjena tokom cijelog procesa izrade politika i zakona.¹¹⁴
65. S obzirom na gore navedeno, **ohrabruju se organi javne vlasti da obezbijede da svaka buduća izmjena Zakona i izbornog zakonodavnog okvira u cjelini bude prethodno**

109 ODIHR-Venecijanska komisija, *Smjernice o regulisanju političkih partija*, stav 99.

110 Vidi ODIHR i Venecijanska komisija, *Smjernice o slobodi udruživanja* (2014), par. 182.

111 Vidi *Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990.* godine, par. 5.8.

112 Vidi *Moskovski dokument OEBS-a iz 1991.* godine, par. 18.1.

113 Vidi ODIHR *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone* (januar 2024.), posebno principe 5, 6, 7 i 12. Vidi i Venecijanska komisija, *Kontrolna lista za vladavinu prava*, CDL-AD(2016)007, Dio II.A.5.

114 Vidi ODIHR *Smjernice o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone* (januar 2024.), par. 169-170. Vidi i ODIHR, *Procjena zakonodavnog procesa u Gruziji* (30. januar 2015.), par. 33-34. Vidi takođe ODIHR, *Smjernice o zaštiti branitelja ljudskih prava* (2014.), Odjeljak II, Pododjeljak G o pravu na učešće u javnim poslovima.

predmet odgovarajuće procjene uticaja i podvrgnuta inkluzivnim, obuhvatnim, djelotvornim i suštinskim konsultacijama tokom cijelog zakonodavnog procesa, uključujući predstavnike različitih političkih partija, akademske zajednice, organizacija civilnog društva, uz obezbjeđivanje jednakih mogućnosti za učešće žena i muškaraca. U skladu sa prethodno navedenim principima, takve konsultacije treba da se sprovedu blagovremeno i u svim fazama zakonodavnog postupka, uključujući i one koje se odvijaju pred Skupštinom. Kao opšte pravilo, hitni zakonodavni postupak ne bi trebalo da se koristi za donošenje ovakvih zakona ili njihovih izmjena. Kao važan element kvalitetnog zakonodavstva, trebalo bi uspostaviti i dosljedan sistem praćenja i procjene primjene zakona, koji bi efikasno ocjenjivao njihovo funkcionisanje i djelotvornost nakon usvajanja.¹¹⁵

[KRAJ TEKSTA]

¹¹⁵ Vidi *Smjernice ODIHR-a o demokratskom donošenju zakona za bolje zakone* (januar 2024.), par. 23. Vidi npr. OECD, *Međunarodne prakse o naknadnoj evaluaciji* (2010).