

U-I-223/00

Datum odločbe: 24. 10. 2002

Področje: *financiranje političnih strank*

Izrek: Besedilo prvega in drugega odstavka 23. člena Zakona o političnih strankah, ki se glasi "in so svoje kandidatke ali kandidate kandidirale najmanj v 3/4 volilnih enot", se razveljavi; prvi in drugi odstavek 26. člena ter prvi stavek tretjega odstavka 26. člena Zakona o političnih strankah niso v neskladju z Ustavo, pobudi političnih strank se zavržeta.

Datum predpisa: Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah (ZPolS-A), sprejet 2000 (zaradi odprave protiustavnosti, ugotovljene z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-367/96)

Dodatno: odgovor Državnega zbora (Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve), mnenje Vlade, povezava z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-367/96

Odločitev:

1. točka izreka: 7:1; PLM 0, OLM 0

SAMO ZA: Fišer, Janko, Krisper Kramberger, Modrijan, Ribičič, Škrk, Tratnik

PROTI: Čebulj

2., 3., 4. točka izreka: soglasno (8:0); PLM 0

SAMO ZA: Čebulj, Fišer, Janko, Krisper Kramberger, Modrijan, Ribičič, Škrk, Tratnik

POVEZANOST: odločba št. U-I-367/96 z dne 11. 3. 1999

POVZETEK ZADEVE:

Pobudnice, tri manjše, zunajparlamentarne politične stranke, izpodbijajo ureditev financiranja političnih strank, ki je bila sprejeta z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah (v nadaljevanju ZPolS-A). Menijo, da izpodbijana nova ureditev ne sledi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-367/96 z dne 11. 3. 1999, s katero je odločilo, da je prvi odstavek 23. člena ZPolS, ki je dajal pravico do sredstev iz državnega proračuna le tistim političnim strankam, katerih kandidati so bili na zadnjih volitvah izvoljeni v Državni zbor, v neskladju z Ustavo. Ugotovilo je, da ureditve, ki je priznavala pravico do sredstev iz državnega proračuna le parlamentarnim strankam in izločala iz financiranja vse zunajparlamentarne stranke, ni utemeljeval noben ustavnopraven razlog ter je pomenila pretiran ukrep za doseg ciljev, ki jih je zasledovala. Nova ureditev, sprejeta v noveli Zakona o političnih strankah, še naprej pomeni diskriminacijo majhnih in regionalnih strank. Položaj zunajparlamentarnih strank naj bi se z novo ureditvijo le navidezno izboljšal.

Politična stranka mora za pridobitev pravice do sredstev iz državnega proračuna izpolniti dva pogoja. Na zadnjih volitvah v Državni zbor mora dobiti (prvi pogoj) najmanj določeno število glasov (t. i. volilni prag) in (drugi pogoj) mora svoje kandidate kandidirati najmanj v treh četrtinah volilnih enot (tj. najmanj v šestih volilnih enotah). Ustavno sodišče je v obravnavani zadevi presojalo skladnost z Ustavo obeh pogojev in ugotovilo, da drugi pogoj pomeni poseg v načelo enakosti pasivne volilne pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave, ki ne preneha biti sorazmernosti, zato ga je razveljavilo. Glede izpodbijanih določb, ki urejajo financiranje političnih strank v lokalnih skupnostih in kot pogoj za pridobitev pravice do financiranja iz proračunov lokalnih skupnosti določajo določen uspeh na volitvah, je Ustavno sodišče ugotovilo, da niso v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave in ne pomenijo protiustavnega posega v načelo enakosti pasivne volilne pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave.

Ustavno sodišče je zavrglo pobudi zaradi pomanjkanja pravnega interesa: 1) v delu, kjer pobudnica izpodbija določbo, ki ureja, da se 10 % v proračunu namenjenih sredstev za financiranje političnih strank razdeli v enakih deležih, preostalih 90 % sredstev pa sorazmerno s številom glasov, ki so jih politične stranke pridobile v vseh volilnih enotah, ker je pobudnica manjša politična stranka, ki na zadnjih volitvah ni dosegla zahtevanega volilnega praga za pridobitev sredstev iz državnega

proračuna, izpodbijani del pa v ničemer ne posega v njen pravni položaj; 2) v delu, kjer izpodbijana določba ureja višino proračunskih sredstev, ki so namenjena financiranju političnih strank, ker pobudnica izpodbija navedeno določbo v imenu državljanek in državljanov in ne v svojem imenu kot politična stranka; in 3) v delu, v katerem pobudnica ni izkazala, da izpodbijana določba neposredno posega v njen pravni položaj oziroma da bi na podlagi nove ureditve pridobila pravico do financiranja iz državnega proračuna ali proračunov lokalnih skupnosti. Ker gre v delu, v katerem je torej Ustavno sodišče obema pobudnicama zavrglo pobudo, za vprašanje izpolnjevanja procesnih predpostavk, vzpostavljenih z ustaljeno prakso Ustavnega sodišča, se v tem delu nismo opredeljevali do obstoja dimenzij in njihovih pozicioniranj.

V obravnavani odločbi je mogoče najti vse tri dimenzije, argumenti katerih se med seboj v določeni meri prepletajo.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	PS		S		
PROTI: Čebulj	1	0,5			
ZA: vsi ostali		0,5	1	1	

Odločba:

Področje, ki ga je Ustavno sodišče obravnavalo v tej zadevi, se navezuje samo po sebi na ekonomsko dimenzijo, saj gre za vprašanje financiranja političnih strank, ki poteka, če sta izpolnjena predpisana zakonska pogoja, iz državnega proračuna oziroma iz proračunov lokalnih skupnosti. Zaznati jo je mogoče tako predvsem v argumentaciji, ki se navezuje na presojo ustavnosti zakonskih določb, ki pogojujejo pravico politične stranke do sredstev iz državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti z izpolnitvijo določenih pogojev (npr. 12., 13., 19., 22. in 24. točka obrazložitve). Država ureja financiranje političnih strank, to področje ni prepuščeno trgu, ampak je regulirano in financirano s strani države oziroma lokalne skupnosti, pri čemer se sledi spoštovanju načel enakosti pri razdelitvi sredstev (tudi sorazmernosti pri posegih v načelo enakosti pasivne volilne pravice), vendar ob predpostavki, da politične stranke izpolnjujejo zakonsko določene pogoje, za katere Ustavno sodišče ugotovi, da prestanejo test sorazmernosti. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je volilni prag (1 % volivcev) skladen z načelom sorazmernosti. Drugi pogoj za pridobitev pravice do financiranja pa je razveljavilo. Tako je sledilo namenu financiranja političnih strank, ki je v tem, da se manjšim in zunajparlamentarnim strankam zagotovijo finančna sredstva za njihov razvoj in uspešno delovanje. Uravnoteženost presoje se vidi v stališču, da se štiti tudi stranka, ki na volitvah niso uspele pridobiti mandata, vendar ne v absolutnem smislu, ampak je mogoče iz financiranja te stranke tudi izključiti, če zakonodajalec oceni, da niso imele realnih možnosti za določen uspeh na volitvah (gre za pogoj volilnega praga; predvsem 17. točka glede državnega financiranja in 24. točka glede lokalnega financiranja). Zato **pozicija 3.**

Nasprotna odločitev:

V zvezi z ekonomsko dimenzijo bi nasprotna odločitev sledila argumentom Državnega zbora in Vlade, da je ureditev financiranja političnih strank s strogo določenimi zakonskimi pogoji (ki omogoča konkurenčnost med strankami pri delovanju in pridobivanju volivcev) povsem ustrezna. **Pozicija 1.**

Sodnik Čebulj je glasoval proti le 1. točki izreka, s katero je Ustavno sodišče razveljavilo v določenem delu besedilo dveh zakonskih določb oziroma razveljavilo zakonsko določeni pogoj, da mora politična stranka svoje kandidate kandidirati najmanj v treh četrtinah volilnih enot (tj. najmanj v šestih volilnih

enotah). Torej pogoj, za katerega Vlada meni, da zagotavlja, da so do državnega financiranja upravičene stranke, ki delujejo na območju cele države in so dejansko izkazale pripravljenost do sodelovanja pri upravljanju države. S tem bi bilo mogoče razumeti, da je njegova pozicija enaka poziciji nasprotna odločitve. Torej **pozicija 1**.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S			PS
PROTI: Čebulj				1	1
ZA: vsi ostali	1	1	1		

Odločba:

Družbeno dimenzijo nakazuje vprašanje morebitne diskriminacije ali neenakega obravnavanja majhnih, regionalnih ali zunajparlamentarnih strank, do česar trdijo pobudnice, da se je ohranilo s sprejetjem nove ureditve financiranja političnih strank. Obrazložitev Ustavnega sodišča se v določenem delu nanaša na povzetek stališč in ugotovitev iz odločbe št. U-I-367/96, na katero se obravnavana zadeva navezuje. Ker gre v tem pogledu za avtoritarno dimenzijo (vprašanje, ali obravnavana odločba sledi prejšnji odločitvi Ustavnega sodišča in kako razume zakonodajalčevo ukrepanje kot posledico dolžnosti spoštovanja odločb Ustavnega sodišča), se glede družbene dimenzije velja osredotočiti na argument enakega obravnavanja političnih strank, ki na volitvah dobijo mandat, in tistih, ki ostanejo izven parlamenta ali občinskih svetov. V tem prepoznam družbeno dimenzijo, torej kot razmerje med političnimi strankami, za katerega zakonodajalca uvaža razlikovanje glede na to, ali dosežejo volilni prag ali ne. Ustavno sodišče to razlikovanje med političnimi strankami prepozna, saj meni, da postavitve volilnega praga za pridobitev pravice do financiranja iz državnega proračuna in lokalnih proračunov ne krši načela sorazmernosti in ni v neskladju z Ustavo (zlasti 17. in 24. točka obrazložitve). Financiranje političnih strank bi namreč izgubilo smisel, če bi bilo mogoče sredstva iz državnega proračuna pridobiti zgolj s kandidiranjem kandidatov na volitvah (17. točka). Hkrati pa ne sledi načelu sorazmernosti pogoj, da mora kandidirati stranka v najmanj treh četrtinah volilnih enotah, če želi pridobiti pravico do financiranja iz državnega proračuna. V tem pogoju je Ustavno sodišče prepoznalo, da političnim strankam, majhnim, zunajparlamentarnim, dejansko pomeni oviro pri njihovem delovanju in razvoju, saj je namen financiranja političnih strank, da se tudi tem strankam zagotovijo finančna sredstva za njihov razvoj in uspešno delovanje. Poleg tega zakonodajalec ni upošteval, da lahko prihaja do ustanovitve političnih strank, ki imajo namen sodelovati na volitvah in vplivati na oblikovanje politične volje volivcev na nekem ožjem interesnem območju, ki ne predstavlja nujno večine območja države, ali pa gre za koncentracijo strankinih pristašev na manjšem območju vsaj na začetku strankinega delovanja (20. točka). Pozicija 2, s katero je Ustavno sodišče zaščitilo položaj majhnih, zunajparlamentarnih strank (to bi bilo samo po sebi pozicija 1), vendar jih ni popolnoma izenačilo z večjimi, parlamentarnimi strankami oziroma absolutno zaščitilo. **Pozicija 2**.

Nasprotna odločitev:

V zvezi z družbeno dimenzijo bi nasprotna odločitev sledila argumentom Državnega zbora in Vlade, da je ureditev financiranja političnih strank z določenimi zakonskimi pogoji povsem ustrezna in odpravlja razlikovanje med zunajparlamentarnimi in parlamentarnimi strankami. Pogoja ne izključujeta manjših, regionalnih, zunajparlamentarnih strank, omogočata pa izločitev iz financiranja zgolj tistih strank, ki ne morejo ali ne želijo sodelovanja pri upravljanju države kot celote. **Pozicija 5**.

Sodnik Čebulj je glasoval proti le 1. točki izreka, s katero je Ustavno sodišče delno razveljavilo zakonsko določbo oziroma zakonsko določeni pogoj, da mora politična stranka svoje kandidate

kandidirati najmanj v šestih volilnih enotah. Torej pogoj, za katerega Vlada meni, da zagotavlja, da so do državnega financiranja upravičene stranke, ki delujejo na območju cele države in so dejansko izkazale pripravljenost do sodelovanja pri upravljanju države. Ker je pritrdil, da druge izpodbijane določbe niso v neskladju z Ustavo, tudi tiste, ki pogojujejo financiranje le z izpolnjevanjem prvega pogoja, tj. volilnega praga, (in zavrženju pobude), gre sklepati, da mu je bližje stališče, po katerem se financira politične stranke, ki so velike oziroma imajo svoje interesno območje razširjeno na širšem območju države in predlagajo svoje kandidate v najmanj šestih volilnih enotah. S tem bi bilo mogoče razumeti, da dopušča oziroma ne odpravlja razlikovanja med zunajparlamentarnimi, majhnimi in parlamentarnimi strankami. Zato **pozicija 5**.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			S		PS
PROTI: Čebulj				0,5	1
ZA: vsi ostali		1	1	0,5	

Odločba:

Avtoritarna dimenzija odločbe je vidna v sklicevanju na spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča, ki je bila sprejeta leta 1999 (št. U-I-367/96). V njej je Ustavno sodišče odločilo, da je zakonska določba, ki je dajala pravico do sredstev iz državnega proračuna le tistim političnim strankam, katerih kandidati so bili na zadnjih volitvah izvoljeni v Državni zbor, v neskladju z Ustavo. Zakonodajalec je to protiustavnost odpravil z novelo Zakona o političnih strankah, ki je predmet presoje ustavnosti v obravnavani zadevi. Gre za vprašanje spoštovanja preteklih odločitev Ustavnega sodišča in morebitnega poseganja v zakonsko ureditev financiranja političnih strank, torej, ali zakonodajna ureditev sledi ugotovitvam že sprejete odločbe Ustavnega sodišča, ki je bila povod za spremembo zakonodaje, ter ali in v kolikšni meri Ustavno sodišče sledi stališčem zakonodajalca, torej države. Ker Ustavno sodišče ugotovi, da je zakonodajalec z določitvijo prvega pogoja (t. i. volilnega praga) ravnal v skladu z Ustavo (volilni prag je določil dovolj nizko ter upošteval načelo sorazmernosti), je v tej ugotovitvi spoštoval preteklo odločitev Ustavnega sodišča in ustrezno tej odločitvi spremenil ureditev financiranja političnih strank (pozicija 5). Enako odloči glede financiranja političnih strank v lokalni skupnosti (pozicija 5). Glede ureditve drugega pogoja financiranja političnih strank pa Ustavno sodišče ugotovi, da je z določitvijo tega pogoja zakonodajalec posegel v načelo enakosti pasivne volilne pravice, ta pogoj političnim strankam dejansko predstavlja oviro pri njihovem delovanju in razvoju, zato besedilo zakonske določbe v določenem delu razveljavi. V tem obsegu gre za pozicijo 1. Skupaj v smislu avtoritarne dimenzije **pozicija 3**.

Nasprotna odločitev:

Pri avtoritarni dimenziji bi bila nasprotna odločitev Ustavnega sodišča ugotovitev, da je ureditev financiranja političnih strank ustavnoskladna, torej **pozicija 5**.

Sodnik Čebulj je glasoval proti le 1. točki izreka, s katero je Ustavno sodišče delno razveljavilo zakonsko določbo oziroma zakonsko določeni pogoj, da mora politična stranka svoje kandidate kandidirati najmanj v treh četrtinah volilnih enot. Ker so bile ostale točke izreka sprejete soglasno, gre sklepati, da je njegova pozicija avtoritarne dimenzije usmerjena v zagovarjanje obstoječe ureditve, torej ohranjanja ureditve financiranja političnih strank, kot jo je sprejel zakonodajalec. Torej **pozicija 5**.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	2	Se sklicuje na tuje države in navede, da imajo podobno ureditev financiranja političnih strank (pri tem zgolj povzema zakonodajno gradivo) (16. točka).
PROTI: Čebulj	NC	Ker ni ločenega mnenja, odgovor ni mogoč.

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	2	Iz obrazložitve avtoritarne dimenzije izhaja, da je Ustavno sodišče delno sledilo stališčem Vlade, delno pa ne.
PROTI: Čebulj	3	Kljub temu, da ni dal ločenega mnenja, njegova odločitev napeljuje k sklepu, da je naklonjen stališčem predlagatelja zakona.