



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE

Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

T: 01 428 40 00
F: 01 428 47 33
E: gp.mnz@gov.si
www.mnz.gov.si

Republika Slovenija

Urad Vlade RS za komuniciranje

gp.ukom@gov.si

Številka: 092-163/2019/5 (11-04)
Datum: 25. 4. 2019

Zadeva: Predlagam vladi.si predlog 9956-95: Prepoved financiranja političnih strank iz proračuna – odgovor
Zveza: Vaš dopis št. 092-95/2019/1 z dne 16. 4. 2019

Ministrstvo za notranje zadeve je 17. 4. 2019 prejelo predlog 9956-95: Prepoved financiranja političnih strank, v katerem predlagatelj predlaga, da se v Zakonu o volilni in referendumski kampanji opredeli, da je financiranje strank iz proračuna prepovedano. Pobudnik v predlogu navaja, da so politične stranke in njihovi funkcionarji v službi ljudi in ne kapitala, zato naj se preživljajo na prostem trgu in s podporniki, ne pa z davki, ki so last vseh državljanov. V zvezi s tem posredujemo naslednji odgovor:

Financiranje političnih strank ureja Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13 in 46/14) v poglavju "IV. Financiranje stranke" (od 21. do 26. člena), zato podaja opredelitev do predloga Ministrstvo za notranje zadeve, ne glede na to, da se predlagatelj sklicuje na Zakon o volilni in referendumski kampanji.

Zakon o političnih strankah v 21. členu med drugim določa, da stranka pridobiva sredstva iz članarine, prispevkov fizičnih oseb, prihodkov od premoženja in proračuna ter prepoveduje vsakršno pridobivanje sredstev stranke iz tujine. Financiranje političnih strank iz državnega proračuna in iz proračuna lokalne skupnosti podrobneje urejata 23. in 26. člen zakona. Določba 23. člena v prvem odstavku določa, da imajo stranke, ki so na zadnjih volitvah v državni zbor kandidirale svoje kandidatke ali kandidate, pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj 1% glasov volivcev. V drugem odstavku določa, da imajo v primeru, če je na volitvah več strank predložilo skupno kandidatno listo, pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj 1,2% glasov (če sta skupno listo predložili dve stranki) oziroma 1,5% glasov (če so skupno kandidatno listo predložile tri ali več strank). V tretjem odstavku med drugim določa, da so stranke iz prvega in drugega odstavka tega člena upravičene do 25% sredstev, namenjenih v proračunu za financiranje političnih strank, v enakih deležih, do preostalih sredstev pa so upravičene sorazmerno s številom glasov volivcev, ki so jih dobile v vseh volilnih enotah. V četrtem odstavku pa med drugim določa, da se sredstva, namenjena financiranju političnih strank določijo v proračunu Republike Slovenije in ne smejo preseči 0,017% bruto družbenega proizvoda, doseženega v letu pred sprejetjem proračuna. Določba 26. člena določa, da lokalne skupnosti financirajo stranke v skladu s tem zakonom in

da pristojni organ občine s sklepom o financiranju strank določi, da stranka, ki je kandidirala kandidatke oziroma kandidate na zadnjih volitvah za občinski svet, dobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti sorazmerno številu glasov volivcev, ki jih je dobila na volitvah. Če se volitve izvedejo po večinskem volilnem sistemu, se število glasov, ki so jih stranke dobile na volitvah v posamezni volilni enoti, deli s številom članom sveta lokalne skupnosti, ki se volijo v tej volilni enoti. Določeno je tudi, da stranka pridobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti, če je dobila najmanj polovico števila glasov, potrebnih za izvolitev enega člana sveta lokalne skupnosti, ki ga dobimo, če število veljavnih glasov delimo s številom mest v občinskem svetu. Višina sredstev, namenjenih za financiranje političnih strank, se določi v proračunu lokalne skupnosti za posamezno proračunsko leto. Pri opredelitvi višine sredstev se izhaja iz izhodišča, da ta ne smejo presegati 0,6 % sredstev, ki jih ima lokalna skupnost zagotovljena po predpisih, ki urejajo financiranje občin in s katerimi zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog za to leto. Zakon v 25. členu tudi določa, da državni organi, organi lokalnih skupnosti, pravne osebe javnega in zasebnega prava ter samostojni podjetniki posamezniki in posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, ne smejo financirati strank, razen če zakon določa drugače.

Prepoved financiranja s strani pravnih oseb, samostojnih podjetnikov posameznikov in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost, je bila v Zakonu o političnih strankah urejena z novelo zakona iz leta 2013 (ZPolS-E), predvsem z namenom, da se prepreči financiranje strank tudi s strani podjetij, ki so v neposredni ali posredni večinski državni lasti oziroma izogibanje razkritju podatkov o osebah, ki dajo prispevek stranki ter možnost, da bi s prispevanjem prispevka stranki pravne osebe, samostojni podjetniki posamezniki ali osebe, ki samostojno opravljajo dejavnost, pridobili neupravičeno prednost pred tistimi subjekti, ki strankam prispevkov niso dali (na primer pri javnih naročilih); ter da se zmanjšajo koruptivna dejanja, ki so povezana s financiranjem strank. Zaradi navedene prepovedi financiranja strank pa je bil z isto novelo zakona spremenjen 23. člen zakona v delu, ki določa kriterije za delitev proračunskih sredstev med strankami, in sicer da se del sredstev (25 odstotkov) strankam, ki so upravičene do sredstev, dodeli v enakih deležih, ne glede na število prejetih glasov volivcev (linearno), drugi del sredstev (75 odstotkov) pa se strankam dodeli glede na število prejetih glasov (proporcionalno). Do manjšega dela sredstev so upravičene vse stranke, ki pridobijo najmanj 1 odstotek glasov volivcev, s čimer je dosežena enakost med navedenimi strankami. Manjši del sredstev (25 odstotkov) je namreč namenjen za pokrivanje fiksnih stroškov strank, ki nastanejo pri njihovem delovanju in s katerimi se soočajo vse stranke, ne glede na število prejetih glasov volivcev. Preostali del sredstev (75 odstotkov) pa se med upravičene stranke razdeli glede na uspeh na volitvah oziroma število prejetih glasov volivcev. Taka delitev sredstev omogoča tudi majhnim, zunajparlamentarnim strankam enakopravnejši položaj pri konkurenčnem boju za volivce in izvajanju drugih dejavnosti ter povečuje resnost kandidiranja strank na volitvah. Iz istega razloga je bil spremenjen tudi 26. člen zakona, ki za razliko od prej veljavnega zakona, določa obveznost lokalnih skupnosti, da financirajo politične stranke, ki izpolnjujejo pogoje, ter da mora pristojni organ občine sprejeti sklep o financiranju strank, v katerem določi, da lokalna skupnost financira politične stranke le za glasove, ki so jih te dobile na volitvah članov sveta lokalne skupnosti. Financiranje političnih strank iz državnega proračuna in proračuna lokalne skupnosti je torej utemeljeno tudi z dejstvom, da so stranke prikrajšane za sredstva iz tistih virov, ki jih ZPolS prepoveduje, stroški strank pa ostajajo fiksni.

Hkrati pripominjamo, da sta bili tako določba 23. člena kot tudi določba 26. člena Zakona o političnih strankah predmet presoje pred ustavnim sodiščem. Določba 23. člena zakona namreč predstavlja uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-367/96 z dne 11.3.1999, s katero je bilo med drugim zakonodajalcu naloženo, da:

- *spremeni oziroma dopolni protiustavno ureditev tako, da odpravi diskriminacijo med parlamentarnimi in zunajparlamentarnimi strankami,*
- *postavi lahko določen prag za pridobitev sredstev iz državnega proračuna, ki je lahko izražen v številu glasov, pridobljenih na volitvah, ali v drugem merilu,*

- *prag je lahko le tolikšen, da prepreči pridobivanje denarja iz proračuna strankam, ki so vložile kandidature, za katere se je na volitvah izkazalo, da niso imele nobenih realnih možnosti za uspeh,*
- *iz državnega financiranja je dopustno izločiti le tiste stranke, za katere se na volitvah izkaže, da niso imele realnih možnosti za pridobitev vsaj enega mandata,*
- *prag za pridobitev sredstev je lahko večji od zahtevanega števila podpisov, s katerimi je potrebno podpreti kandidaturo,*
- *zakonodajalec ima pravico, da pri določanju potrebne podpore za kandidiranje izbere nižji prag, pri določanju pogojev za pridobitev denarja iz državnega proračuna pa višjega.*

Zakonodajalec je po proučitvi več možnih rešitev kot najprimernejši kriterij določil uspeh na volitvah, ki ga je opredelil v odstotkih glasov (1%), ki jih je na volitvah dobila posamezna stranka glede na vse veljavne glasove, oddane v državi. Prag je manjši od potrebnega števila glasov za pridobitev enega poslanskega mesta in večji od potrebnega števila podpisov volivcev, s katerimi volivci lahko določijo listo kandidatov.

Na pobudo političnih strank je Ustavno sodišče ponovno presoјalo 23. člen Zakona o političnih strankah ter v obrazložitvi odločbe, št. U-I-223/00-22 z dne 24.10.2002, med drugim navedlo da:

- *je volilni prag 1% oziroma 1,2% in 1,5% postavljen razumno in v skladu z namenom, ki naj bi ga dosegel – izločitev tistih strank iz državnega financiranja, za katere se je na volitvah izkazalo, da niso imele nobenih možnosti za vstop v Državni zbor (ni kršeno načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena ustave),*
- *je financiranje strank po novi ureditvi zgolj prispevek države k izoblikovanju in graditvi demokratičnih odnosov v družbi z zagotavljanjem enakih možnosti za delovanje različnih strank različnih političnih opcij; sredstva naj bi strankam zagotovila določen finančni vir za njihovo politično delovanje in večjo usposobljenost za nastop na volitvah,*
- *sredstva iz državnega proračuna nedvomno vplivajo na zmožnost stranke pri kandidiranju kandidatov na volitvah, zato bi previsok prag za pridobitev sredstev lahko pomenil poseg v navedeno ustavno pravico, čeprav lahko pridobijo pravico do teh sredstev tudi zunajparlamentarne stranke,*
- *je volilni prag določen dovolj nizko – podobno ureditev financiranja imajo tudi Avstrija, Nemčija, Madžarska,*
- *je volilni prag 1% za pridobitev sredstev iz državnega proračuna primeren ukrep, ukrep je tudi sorazmeren. Volilni prag 1% predstavlja le manjšo oviro za pridobitev teh sredstev (za stranke, ki niso dosegle tega praga se lahko šteje, da nimajo zadostne podpore volivcev oziroma je njihova politična moč še neznatna.*

Glede določbe 26. člena zakona pa je Ustavno sodišče RS z odločbo, št. U-I-223/00-22 z dne 24.10.2002, odločilo, da prvi in drugi odstavek 26. člena ter prvi stavek tretjega odstavka 26. člena zakona o političnih strankah niso v neskladju z ustavo. V navedeni odločbi je zavzelo stališče, da ureditev financiranja političnih strank iz proračunov lokalnih skupnosti določa kot pogoj za pridobitev pravice do financiranja določen uspeh na volitvah, pri čemer gre za enak kriterij, kot je določen za pridobitev pravice do financiranja iz državnega proračuna. Število glasov (50% glasov, potrebnih za pridobitev enega mandata) omogoča financiranje političnih strank, ki na volitvah niso uspele pridobiti mandata v občinskem svetu. Tako so iz financiranja izključene tiste politične stranke, za katere je zakonodajalec ocenil, da niso imele realnih možnosti za določen uspeh na volitvah. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je navedena ocena razumna in da volilni prag ni previsok glede na to, da vloga političnih strank v lokalnih skupnostih ni tako izrazita kot vloga političnih strank na državni ravni ter da je postavitve volilnega praga za pridobitev pravice do financiranja iz proračunov lokalnih skupnosti v skladu z načelom sorazmernosti iz razlogov, ki jih je ustavno sodišče navedlo že pri presoји volilnega praga za pridobitev pravice do financiranja iz državnega proračuna.

Iz navedenih razlogov menimo, da predlog predlagatelja, da se financiranje strank iz proračuna prepove, ni utemeljen.

S spoštovanjem,

mag. Melita Šinkovec
državna sekretarka

Poslati:

- naslovniku po e-pošti