



REPUBLIKA SLOVENIJA
VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC
URAD

Številka: 1.5 - 985 / 95 - 5 <RO>

Datum: 29.03.96

Ustavno sodišče Republike Slovenije
Beethovnova ulica 10
1000 Ljubljana

Spoštovani,

v prilogi vam posredujemo zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 8. člena zakona o političnih strankah in 53 a člena zakona o volitvah v državni zbor. Zahtevo posredujemo na podlagi 6. alinee prvega odstavka 23. člena zakona o ustavnem sodišču. Posamična zadeve, ki je podlaga za zahtevo, je pobuda predsednika Stranke demokratske akcije Slovenije g. Omerja Osmiča, ki jo obravnavamo pod št. 1.5-985/95-RO.

Lep pozdrav



vodja kabineta

Karl Erjavec

Priloga: zahteva s prilogo 3 x



Številka: 1.5-985/95-RO
Datum: 28.3.1996

USTAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Na podlagi 22. člena in šeste alineje 23. člena zakona o ustavnem sodišču ter 37. člena poslovnika varuha človekovih pravic (Ur. list RS št. 63/95) vlagam

zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 8. člena zakona o političnih strankah (Ur. list RS št. 62/94) in 53.a člena zakona o volitvah v Državni zbor (Ur. list RS št. 44/92 in 60/95).

I.

V obravnavo smo sprejeli pobudo Stranke demokratske akcije Slovenije (v nad.: SDAS), ki jo zastopa predsednik stranke gospod Omer Osmič. Pobudnik je dne 2.6.1995 na naš naslov naslovil pobudo s prošnjo za pospešitev postopka za preregistracijo stranke v skladu s 33. členom zakona o političnih strankah. Pri Ministrstvu na notranje zadeve smo posredovali za pospešitev postopka. Po prejetju odločbe Ministrstva za notranje zadeve z dne 5.12.1995, s katero je zavrnilo zahtevo SDAS za vpis v register političnih strank iz razloga, ker naj bi ime stranke vsebovalo ime tuje politične stranke, je pobudnik svojo pobudo dopolnil in razširil še dne 13.12.1995, 10.1.1996 in 16.1.1996.

Pobudnik je razširil svojo pobudo s prošnjo, da ocenimo zakonitost in ustavnost omenjene odločbe

Ministrstva za notranje zadeve, s katero je stranka izbrisana iz registra, s čimer je onemogočeno njeno delovanje in sodelovanje na prihodnjih volitvah. Pobudniku smo pojasnili naše pristojnosti in mu predlagali, da začne postopek za presojo omenjene odločbe v upravnem sporu in vložiti ustavno pritožbo.

Stranka demokratske akcije Slovenije je bila že registrirana v skladu z zakonom o političnem združevanju, zato se v svoji pritožbi na Vrhovno sodišče Republike Slovenije, sklicuje na drugi odstavek 33. člena zakona o političnih strankah, po katerem politična organizacija, registrirana po prejšnjem zakonu, lahko kot stranka ohrani svoje ime, skrajšano ime, kratico imena in znak. Hkrati SDAS v svoji tožbi v upravnem sporu navaja, da njeno ime ni enako imenu tuje stranke.

Na Vrhovno sodišče Republike Slovenije smo naslovili v skladu s svojimi pristojnostmi predlog za pospešitev postopka v tem upravnem sporu z mnenjem, da vprašanje registracije stranke pomembno posega v pravico do političnega združevanja, zato sodi med zadeve, ki terjajo prednostno obravnavo.

II.

Peti odstavek 8. člena zakona o političnih strankah (Ur. list RS, št. 62/94) določa, da ime stranke ne sme vsebovati imena tuje države ali tuje stranke oziroma tuje pravne ali fizične osebe.

Zakon o dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor (Ur. list RS, št. 60/95) je dodal nov 53. a člen, ki določa, da ime liste kandidatov ne sme vsebovati imena tuje države ali tuje stranke oziroma tuje fizične ali pravne osebe in njihovih simbolov ter kratic, ki jih ti uporabljajo.

Pravica do zbiranja in združevanja, ki vključuje tudi pravico do političnega združevanja, je pomembna civilizacijska in človekova pravica oziroma svoboščina. V strokovni literaturi je svoboda političnega združevanja, ki omogoča legalno organiziranje politične opozicije, označena kot ključni indikator dejanske stopnje demokratizacije posamezne države. Ta temeljna človekova pravica se uvršča med

t. i. pravice negativnega statusa ali svoboščine. To pomeni, da gre za takšno pravico, ki jo posameznik ali skupina lahko uveljavljajo brez omejevanj s strani države. Zato so pri uresničevanju te pravice, ki jo zagotavljajo vsi najpomembnejši mednarodni akti o človekovih pravicah, zelo pomembne določbe o dopustnih omejitvah pravice, kot je razvidno v nadaljevanju.

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah OZN določa v 22. členu, da ima vsakdo pravico, da se za varstvo svojih koristi združuje z drugimi. Drugi odstavek tega člena pa določa dopustne omejitve te pravice, ki jih je mogoče določiti le z zakonom in so v demokratični družbi potrebne za nacionalno varnost, javno varnost in javni red ali za varstvo javnega zdravja in morale ali pravic in svoboščin drugih. Z zakonom je mogoče omejiti pravico do združevanja za člane oboroženih sil in policije.

Konvencija Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin opredeljuje pravico do svobodnega združevanja v 11. členu, drugi odstavek pa določa, da je izvrševanje pravic iz prvega odstavka mogoče omejiti samo z zakonom, če je to nujno v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic ali svoboščin drugih ljudi.

V zvezi z dopustnimi omejitvami je potrebno upoštevati še 17. člen Konvencije, ki določa, da "nobene določbe v tej Konvenciji ni mogoče razlagati tako, kot da vsebuje za katerokoli državo, skupino ali posameznika pravico do kakršnekoli dejavnosti ali dejanja, ki je usmerjeno h kršenju katerihkoli pravic ali svoboščin, ki so tu določene, ali k njihovem omejevanju v večjem obsegu, kot je določeno v tej Konvenciji".

Nadalje je treba upoštevati 18. člen Konvencije, ki določa, da omejitev pravic in svoboščin, ki jih ta Konvencija dopušča, ni mogoče uporabiti za namene, ki bi bili drugačni od predpisanih.

Temeljna pogoja za dopustne omejitve sta, da mora biti omejitev določena z zakonom in "nujna v

demokracijski družbi". Evropsko sodišče za človekove pravice je v zadevi Silver izjavilo, da mora biti poseg, če naj bi bil združljiv z Evropsko konvencijo, ustrežati "nujni družbeni potrebi" in biti "v sorazmerju z zastavljenim legitimnim ciljem". Sodišče je tudi sprejelo razlago, da je potrebno stavke členov konvencije, ki določajo izjemo pri zagotavljeni pravici, tolmačiti ozko (prof. dr. Danilo Türk: Ustava Republike Slovenije in Evropska konvencija ..., Zbornik razprav Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah, Ljubljana 1993).

Ustava Republike Slovenije zagotavlja v 42. členu vsakomur pravico do zbiranja in združevanja in v tretjem odstavku tega člena določa, da so zakonske omejitve teh pravic dopustne le, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Ustava tudi določa v 15. členu, da se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave, z zakonom pa je mogoče predpisati njihov način uresničevanja, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.

Napadena določba petega odstavka 8. člena zakona o političnih strankah vsebuje zelo širok in nedoločen razlog, zaradi katerega lahko registrski organ zavrne zahtevo za vpis stranke v register. Menimo, da morajo biti pogoji za vpis političnih strank v register v zakonu določeni zelo jasno in nedvoumno in ne smejo pri tem omogočati registrskemu organu veliko diskrecije. Glede na pomembnost pravice do političnega združevanja obstajajo v teoriji tudi mnenja, da bi moral biti akt registracije bolj deklaratorne narave, zato predpis ne bi smel dopuščati upravnemu organu veliko manevrskega prostora pri odločanju o vpisu oziroma zavrnitvi vpisa politične stranke.

Določba, da ime stranke ne sme vsebovati imena tuje stranke oziroma tuje pravne ali fizične osebe, je zelo nedoločna. Razumljivo je, da ime politične stranke ne bi smelo vsebovati imena tuje države. Bolj problematična je določba, da ime ne sme vsebovati imena tuje stranke, pri čemer iz zakona ni dovolj jasno, ali ne sme vsebovati dela imena ter, ali ne sme vsebovati imena v jeziku države, kjer stranka deluje ali v slovenskem prevodu. Pri ozki jezikovni razlagi zakona praktično ni stranke, katere ime ne bi vsebovalo vsaj dela imena kakšne tuje stranke, saj se posamezna imena uporabljajo

praktično v vseh državah (demokrati, zeleni, socialni demokrati, krščanski demokrati, liberalni demokrati, liberali, ipd.). Po našem mnenju je pa še bolj sporna in nedoločna določba, da ime stranke ne sme vsebovati imena tuje pravne ali fizične osebe. Postavlja se vprašanje, ali registrski organ to določbo preverja in ali jo sploh lahko preveri, saj bi moral iz vseh imenikov pravnih in fizičnih oseb po vsem svetu ugotavljati, ali ne obstaja nekje pravna ali fizična oseba, katere ime vsebuje ime stranke, ki se želi v Sloveniji registrirati kot politična stranka. Preverjanje le pri nekaterih strankah pa lahko predstavlja neupravičeno diskriminacijo.

Menimo, da napadeni normi nista nujni v smislu omejitev, ki so v demokratični družbi potrebne za nacionalno varnost, javno varnost in javni red. Omejitve pravice do političnega združevanja morajo biti sorazmerne ciljem oziroma smotrom, ki jih zastavlja določena omejitev. Smisel določbe, da ime politične stranke ne sme vsebovati imena tuje države ali tuje politične stranke, je lahko le v tem, da volilci ne bi bili zavedeni, da stranka, ki sodeluje na volitvah, morda ni tuja stranka, ki deluje v drugi državi. Ob upoštevanju, da obstaja v različnih državah veliko političnih strank z enakimi imeni ali z enakimi osnovami imena, bi moral registrski organ pri preverjanju namena te zakonske določbe upoštevati vse znake in simbole, s katerimi posamezna politična stranka nastopa v javnosti in na volitvah (tip črk, zaščitni znak, kratica, barva, ipd). Vendar pa je treba tudi ta namen uresničevati restriktivno in ne sme pomeniti nepotrebnega omejevanja pravice do političnega združevanja.

Glede na navedeno ocenjujemo, da je določba petega odstavka 8.člena zakona o političnih strankah preveč nedoločna in omejevalna, saj omogoča registrskemu organu veliko možnosti za presojo o tem, ali bo stranko vpisal v register. Ob široki jezikovni razlagi te določbe bi lahko registrski organ teoretično zavrnil vpis vseh političnih strank v Sloveniji, kar bi lahko pomenilo omejevanje delovanja političnih strank in omejevanje pravice do političnega združevanja. Zlasti je lahko nevarna takšna določba, čeprav je možna sodna kontrola odločitve registrskega organa, v času pred volitvami, saj lahko upravni organ s preširoko razlago te določbe prepreči delovanje političnih strank pred volitvami in njihovo udeležbo na volitvah.

Iz istih razlogov je po našem mnenju ustavno sporna tudi določba novega 53.a člena zakona o volitvah, ki določa, da ime liste kandidatov ne sme vsebovati imena tuje države ali tuje stranke ali tuje fizične ali pravne osebe in njihovih simbolov ali kratic, ki jih ti uporabljajo. Namen takšne določbe bi bil lahko le v tem, da ime liste kandidatov ne bi smelo zavajati volilcev v tem smislu, da bi jo zamenjevali z imenom tuje politične stranke. Določba je celo širša kot v zakonu o političnih strankah, saj ne dovoljuje uporabe simbolov ter kratic ne le tuje države ali tuje stranke, temveč tudi tuje fizične ali pravne osebe. Takšno določbo je praktično nemogoče izvajati in omogoča različno prakso pri njenem izvajanju.

III.

Glede na navedeno menimo, da omenjeni določbi obeh zakonov nista v skladu s 3. odstavkom 42. člena ustave, saj nista utemeljeni z razlogi varnosti države ali javne varnosti ter varstva pred širjenjem nalezljivih bolezni oz. kot to določa Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic, niso nujne v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic ali svoboščin drugih ljudi. Zato predlagamo, da Ustavno sodišče navedeni določbi v celoti ali delno razveljavi.


Ivan Bizjak

Varuh človekovih pravic

Priloga: odločba MNZ z dne 5.12.1995

O. A.
29.3.96 