03-02/772
21.01.11

До: Уставен суд на
Република Македонија

Подносител: Транспарентност Нулта Корупција

Согласно со член 12 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, здружението Транспарентност Нулта Корупција застапувано од Претседател на Здружението д-р Слаѓана Тасева, поднесува:

**Иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста**

Се оспорува согласност со уставот и законите на Република Македонија на член 2-а од Упатството за распределба на средствата од буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр.59/05, бр.76/07 и бр.52/10).

Кратенки користени во понатамошниот текст:

- Уставот: Устав на Република Македонија;
- Деловникот: Деловник на Уставниот суд на Република Македонија од 07.10 1992 година;
- Упатството: Упатството за распределба на средствата од буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр.59/05, бр.73/07 и бр.52/10);
- ЗФПП: Закон за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр.76/04; У.бр.174/2005-0-0; бр.86/08; бр.161/08; бр.96/09);
- ЗСК; Законот за спречување на корупцијата Службен весник на Република Македонија бр.28/02; 46/04; 126/06; 10/08; 161/08;
- ЗОРОДУ: Закон за организација на работата на органите на државната управа (Службен весник на Република Македонија бр.58/00; 44/02; 82/08;
- Буџетот: Буџет на Република Македонија

Уставниот суд на Република Македонија согласно член 11 и член 71 алинеа 1 од Деловникот да донесе:

Решение за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 2-а од Упатството, затоа што:

- оспорените одредби, се спротивни со одредбите во член 10 став 1 од ЗФПП што претставува повреда на основните слободи и права од Уставот на Република Македонија според кој законите мораат да бидат во согласност со Уставот на Република Македонија, а сите други прописи мораат да бидат во согласност со Уставот и законите;
- спротивно со член 10 став 4 од ЗФПП во врска со член 56 став 3 од ЗОРОДУ во оспорените одредби на Упатството поточно член 2-а од страна на управен орган со упатство се уредува законска материја, што е спротивно на темелната вредност на уставниот поредок на Република Македонија за немешање и поделба на извршната и законодавната власт.

Уставниот суд на Република Македонија по спроведената постапка а согласно член 70 алинеа 1 од Деловникот да донесе:

Одука за оспорените одредби од Упатството за распределба на средствата од буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр.59/05, бр.76/07 и бр.52/10) бидејќи не се во согласност со Уставот и законите во Република Македонија.

## ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Според член 8 алинеа 4 од Уставот:

Темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се:

- поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска;

Согласно член 56 став 3[1] од ЗОРОДУ: Со упатство може да биде пропишан начинот на постапување во рамките на веќе зададените услови, критериуми и параметри утврдени во закон се со цел на постапување за нивно извршување.

Според член 51 од Уставот:

Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Согласно член 10[2] од ЗСК не можат да се вршат никакви исплати на буџетски средства на Република Македонија освен кога исплатите се вршат врз основа на закон.

Согласно член 20 алинеа 2[3] од ЗФПП политичките партии не можат да се финансираат од државни и локални органи надвор од средствата предвидени во овие јавни извори, освен средствата предвидени со Законот за Финансирање на Политичките Партии (во понатамошниот текст ЗФПП) и законите за избори.

Со оспоруваните одредби од Упатството засегнато е распоредувањето на буџетски средства како што е пропишано во глава II точка 1 (Јавни извори за финансирање на политичките партии) и тоа членовите од 8 до 12 од ЗФПП.

Според член 8[4] од ЗФПП јавните извори за финансирање на политичките партии се финансиските средства предвидени со: Буџетот на Република Македонија и буџетите на општините и градот Скопје.

Според член 9 од ЗФПП за годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија предвидени се 0,06% од вкупните изворни приходи на Буџетот.

Согласно член 10[5] ставовите 1 и 2 од ЗФПП средствата од член 9 за оваа намена се делат по два основи:

- за сите политички партии кои имаат 1% добиени гасови на гласачи кои излегле на последните избори за пратеници, градоначалници и советници, износ од 30%; и
- според актуелниот број на пратеници во Собранието и советници во советите на општините, износ од 70%.

Во секој од овие два основи утврдени се два модели за распределба.

Па така, во став 1 законодавецот пропишал 2 модела според кои се распределува делот од 30% од предвидените средства во член 9 од ЗФПП. Политичките партии кои ги задоволуваат условите според барем еден модел, имаат право на еднаков износ од средствата.

1. **Првиот модел ќе биде задоволен доколку се исполнети условите:**
   1) **учество на последни избори за пратеници;**
   2) **освоени најмалку 1% гласови од излезени граѓани на избори за пратеници на ниво за целата Република.**

**2. Вториот модел ќе биде задоволен доколку се исполнети условите:**

1) **учество на последни локални избори во единицата на локална самоуправа;**
2) **освоени најмалку 1% гласови од излезените граѓани на локалните избори во единицата на локалната самоуправа.**

Согласно овие модели, од оваа распределба исклучени се политичките партии кои не учествувале на последните парламентарни или локални избори како и независните кандидати (група граѓани).

Во член 1 од Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр.40/06; 136/08; 148/08; 155/08; 163/08) утврдени се сите видови избори на кои овој законик се однесува. Изборот за градоначалник односно изборот за советници во советот на единицата на локалната самоуправа имаат издвоен третман односно се два вида на избори. Затоа согласно член 41 став 9 од Изборниот законик до изборните комисии се доставуваат изводи од избирачките списоци за секој избор, односно изборни кругови, и согласно член 109 став 1 од Изборниот законик: „Гласањето се врши со едно гласачко ливче за секој вид на избори утврдени со овој законик".

Согласно член 69 став 3 од Изборниот законик под „локални избори" треба да се подразберат првиот круг од изборот за градоначалник и независно изборот за советници во советот на единицата на локалната самоуправа. Според ова условот од 1% добиени гласови треба да биде исполнет поединечно и во изборот за советници во советот и во првиот круг на изборот за градоначалник во единицата на локалната самоуправа.

Со член 10[6] став 4 од ЗФПП законодавецот го овластил Министерот за финансии да донесе упатство ИСКЛУЧИВО за распределба на средствата во ставот 1 односно 30% од предвидените средства, и ставот 2 односно 70% од предвидените средства.

Упатството за распределба на средствата од буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии е донесено од страна на овластениот функционер врз основа на член 10 став 4 и е објавено во Службен весник на Република Македонија бр.59/05.

Од страна на овластениот функционер донесено е Упатство за изменување и дополнување на Упатството за распределба на средствата од буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии објавено во Службен весник на Република Македонија бр.73/07. Со оваа новела се менува завршетокот на член 2[7] став 2 со додавање на зборовите: „односно на последните локални избори во единицата на локална самоуправа", со ова се прошириле обврските на Државната изборна комисија да го извести Министерството за финансии за резултатите од последните избори во секоја единица на локална самоуправа.

Од страна на овластениот функционер донесено е Упатство за дополнување на Упатството за распределба на средствата од буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии објавено во Службен весник на Република Македонија бр.бр.52/10.

Со оваа новела по членот 2 се додава нов член 2-а.

Членот 2-а[8] содржи 4 става:

Став 1 усвојува дека постојат 30% средства од Буџетот кои се распределуваат според првиот модел предвиден во член 10 став 1. Во него е предвидено бројот на освоени гласови да биде утврден согласно официјалните податоци добиени од Државната изборна комисија. Потоа треба да се пресмета процентуалното учество на освоените гласови за секоја политичка партија во вкупниот број излезени граѓани на изборите.

Став 2 утврдува средствата од став 1 да се распределат подеднакво на политичките партии кои освоиле 1% од гласовите на вкупно излезените граѓани на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија.

Став 3 усвојува дека постојат 30% средства од Буџетот. Тие треба да се распределуваат според во него уредениот модел.

Став 4 утврдува средствата од став 3 да се распределат подеднакво на политичките партии кои освоиле 1% од гласовите на вкупно излезените граѓани на последните локални избори.

Став 2 во врска со став 1 исто и став 4 во врска со став 3 се спротивни на член 8 став 4 од Уставот бидејќи:

- иако средствата предвидени со првиот основ согласно ЗФПП (износот од 30% одреден во член 10 став 1) се распределуваат на еднакви делови на сите политички партии кои добиле 1% од гласовите на изборите (последните избори за пратеници и последните избори во единицата на локалната самоуправа);
- со Упатството во член 2-а став 2 во врска со став 1 органот на управа предвидел 30% од средствата да се распределат само на политичките партии кои добиле 1% од гласовите на излезените граѓани на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија;
- со Упатството во член 2-а став 4 во врска со став 3 органот на управа предвидел 30% од средствата да се распределат само на политичките партии кои добиле 1% од гласовите на излезените граѓани на последните локални избори.

Став 4 е спротивен на член 8 став 4 од Уставот бидејќи:

- во него спротивно на со Законот пропишаното (член 10 став 1 од ЗФПП) „последните локални избори во единицата на локалната самоуправа" утврдува пошироко „на локалните избори".

Став 3 е спротивен на член 8 став 4 од Уставот бидејќи моделот кој во него е утврден е спротивен од оној предвиден во ЗФПП, и тоа:

- во став 3 се користат збирови и просеци чие постоење и користење не е предвидено во ЗФПП ниту во друг закон иако според член 10 став 1 условот од 1% треба да биде исполнет поединечно и во изборот за советници во советот и во првиот круг на изборот за градоначалник во единицата на локалната самоуправа;
- се користи синтагмата „односно политички партии кои настапиле како коалиција" која е спротивна на ЗФПП. Согласно член 2 точка 12 од Изборниот законик: "Коалиција" е здружување врз основа на изјава на две или повеќе регистрирани политички партии за заедничко настапување за време на одржување на избори. Согласно член 12[б] од ЗФПП доколку „е избран како кандидат на две или повеќе политички партии, средствата меѓу нив се делат на еднакви делови, освен ако партиите со предизборен договор поинаку не се договориле". Согласно овие законски дефиниции „здружување врз основа на изјава" и „предизборен договор" не се и не може да се исто. Договорот подразбира не само „заедничко настапување" туку и јасно утврден начин на делба применлива согласно член 12 од ЗФПП, дотолку повеќе, бидејќи синтагмата не ја исклучува примената на член 12 од ЗФПП.

Член 2-а во целост е спротивен на член 51 од Уставот бидејќи:

- со утврдувањето во став 2 во врска со распределбата на средствата во став 1 и со утврдувањето во став 4 во врска со средствата

распределбата на од став 3 со Упатството се предвидуваат два независни износи на средства, што е спротивно на:

- јасно пропишаното во член 10 став 1 од ЗФПП;
- барањето во член 20 алинеа 2 од ЗФПП;
    - за да може Министерот за финансии да распредели средства за финансирањето на политичките партии тие мора да бидат предвидени со ЗФПП и законите за избори;
- забраната во член 10 од ЗСК;
    - не може да се вршат никакви исплати на буџетски средства освен врз основа на закон;

- со пропуштањето да се утврди како ќе биде утврден бројот на излезени граѓани на изборите, предвидената распределба законски не е можно да се направи. Истата била, е и би била спротивна на закон. Затоа такви се и сите Решенија кои Министерот за финансии досега ги донел врз основа на член 10 став 3 од ЗФПП во врска со распределбата на финансиски средства за годишно финансирање на политичките партии.

Оставаме судот да одлучи дали посочените одредби со оваа Иницијатива се во спротивност со Уставот и законите на Република Македонија како и тоа дали истите треба да бидат укинати или поништени.

Транспарентност – Нулта корупција

д-р Слаѓана Тасева

Претседател

1

ЗОРОДУ, Член 56

...

(3) Со упатство се пропишува начинот на постапување во извршувањето на одделни одредби на законите и други прописи.

...

2

ЗСК, Забрана за користење буџетски средства Член 10

За финансирање на активност на политичка партија, синдикат или здружение на граѓани не можат да се вршат никакви исплати од буџетски средства на Република Македонија, од јавните фондови или од средства на јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал, освен кога исплатите се вршат врз основа на закон.

3

ЗФПП, Член 20

Политичките партии не можат да се финансираат од:

...

- државни и локални органи надвор од средствата предвидени со Буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа, освен средствата предвидени со овој закон и законите за избори;

...

4

ЗФПП, Член 8

Јавните извори за финансирање на политичките партии се финансиски средства предвидени со Буџетот на Република Македонија и буџетите на општините и градот Скопје (во натамошниот текст: единиците на локалната самоуправа).

5

ЗФПП, Член 10 (став 1 и 2)

Средствата за финансирање на политичките партии, во износ од 30% што се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија се распоредуваат подеднакво на парламентарните и вонпарламентарните политички партии, односно на сите политички партии кои освоиле најмалку 1% од гласовите на излезените граѓани на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, на ниво на целата Република, односно на последните локални избори во единицата на локалната самоуправа.

Средствата за финансирање на политичките партии, во износ од 70% што се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија се распоредуваат на политичките партии чии кандидати се избрани за пратеници во Собранието на Република Македонија, сразмерно на бројот на нивните пратеници односно на политичките партии чии кандидати се избрани за градоначалници и советници во општините на Република Македонија, сразмерно на бројот на нивните советници.

6

ЗФПП, Член 10 (став 4)

Министерот за финансии ќе донесе упатство за распределба на средствата предвидени во ставовите 1 и 2 на овој член во рок од шест месеца од денот на влегувањето во сила на овој закон

7

Упатство, Член 2

Политичките партии писмено го известуваат Министерството за финансии дека ги исполнуваат условите за финансирање со средства од Буџетот на Република Македонија.

Покрај известувањето од став 1 на овој член, податоци до Министерството за финансии доставуваат и генералниот секретар на Собранието на Република Македонија за избраните пратеници од секоја политичка партија и Државната изборна комисија за освоените гласови на секоја политичка партија на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија односно на последните локални избори во единицата на локална самоуправа.

Министерството за финансии поединечните износи на средства ги уплаќа на сметките на политичките партии пријавени во писменото известување.

8

Упатство, Член 2-а

Доколку основ за распределба на средствата се последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, средствата за финансирање на политичките партии во износ од 30 % што се обезбедуваат со Буџетот на Република Македонија се распределуваат на начин што се утврдува бројот на освоени гласови на секоја политичка партија поединечно, согласно официјалните податоци доставени од Државната изборна комисија, по што се пресметува процентуалното учество на освоените гласови на секоја политичка партија во вкупниот број на излезени граѓани на изборите.

Средствата од став 1 на овој член се распределуваат подеднакво на сите политички партии кои освоиле најмалку 1% од гласовите на излезените граѓани на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија.

Доколку основ за распределба на средствата се последните локални избори во единицата на локалната самоуправа, средствата за финансирање на политичките партии во износ од 30% што се обезбедуваат со Буџетот на Република Македонија се распределуваат на начин што од збирот на освоените гласови на секоја политичка партија од изборот за градоначалник и изборот за совет, се утврдува просек на освоените гласови по политичка партија односно политички партии кои настапиле како коалиција. Од збирот на излезени граѓани на локалните избори за градоначалник и на локалните избори за совет, се утврдува просек на вкупно излезени граѓани на локалните избори.

Средствата од став 3 на овој член се распределуваат подеднакво на сите политички партии односно политички партии кои настапиле како коалиција кои освоиле најмалку 1% од гласовите на утврдениот просек на вкупно излезени граѓани на локалните избори.

9

ЗФПП, Член 12

Ако градоначалникот, односно советникот е избран како кандидат на две или повеќе политички партии, средствата меѓу нив се делат на еднакви делови, освен ако партиите со предизборен договор поинаку не се договориле.