

У.Број: 16/2011-0-1

Дата на Донесување: 09/21/2011

Вовед

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 21 септември 2011 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 2-а ставовите 3 и 4 и член 2-б ставовите 4, 5 и 6 од Упатството за распределба на средствата од Буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2005, 73/2007 и 52/2010) донесено од министерот за финансии на Република Македонија.

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавување во „Службен весник на Република Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Македонија по повод поднесена иницијатива од Транспарентност-Нулта Корупција, Скопје, застапувано од претседателот на Здружението Слаѓана Тасева од Скопје, со Решение У.бр.16/2011 од 8 јуни 2011 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на членовите 2-а ставовите 3 и 4 и 2-б ставовите 4, 5 и 6 од Упатството за распределба на средствата од Буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии.

Постапката беше поведена затоа што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби од Правилникот со Уставот, Законот за финансирање на политичките партии и Законот за организација и работа на органите на државната управа.

4. Судот на седницата утврди дека согласно член 10 став 4 од Законот за финансирање на политичките партии ("Службен весник на Република Македонија" бр.76/2004, 86/2008, 161/2008 и 96/2009) министерот за финансии донел Упатство за распределба на средствата од Буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии.

Во член 1 од Упатството е определено дека со ова упатство се уредува распределбата на средствата за финансирање на политичките партии од Буџетот на Република Македонија.

Во член 2 став 1 од Упатството е предвидено дека 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 за секоја политичка партија на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, односно на последните локални избори во единицата на локалната самоуправа (став 2).

Министерството за финансии поединечните износи на средства ги уплаќа на сметките на политичките партии пријавени во писменото известување (став 3).

Според оспорениот член 2-а став 1 од Упатството, 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 ставот 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 (став 2).

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 на совет, се утврдува просек на освоените гласови на политичката партија, односно политички партии кои настапиле како коалиција. Од збирот на излезените граѓани на локалните избори за градоначалник и на локалните избори за совет се утврдува просек на вкупно излезени граѓани на локалните избори (став 3).

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 (став 4).

Според оспорениот член 2-б став 1 од Упатството, 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 70 % што се обезбедуваат со Буџетот на Република Македонија се распределуваат на политичките партии чии кандидати се избрани за пратеници во Собранието на Република Македонија, сразмерно на бројот на нивните пратеници, согласно официјалните податоци добиени од Собранието на Република Македонија.

Распределбата на средствата од ставот 1 на овој член се врши на начин што износот на средствата се дели со вкупниот број на пратеници избрани во Собранието на Република Македонија и се добива износот на еден пратенички мандат кој се множи со бројот на освоени пратенички мандати од секоја политичка партија и се добива износот на средства за секоја политичка партија поединечно (став 2).

Доколку основ за распределба на средствата се последните локални избори во единицата на локалната самоуправа средствата за финансирање на политичките партии во износ од 70 % што се обезбедуваат со Буџетот на Република Македонија се распределуваат на политичките партии чии кандидати се избрани за градоначалници и советници во општините на Република Македонија сразмерно на бројот на нивните советници (став 3).

Распределбата на средствата од ставот 3 од овој член се врши на начин што износот на средствата се дели со збирот на вкупниот број на освоени советнички мандати и вкупниот број на градоначалнички мандати на ниво на Република Македонија, со што се добива износот за еден мандат. Износот за еден мандат се множи со вкупниот број на освоени градоначалнички мандати на ниво на Република Македонија и добиениот износ се распределува на политичките партии, односно политичките партии кои настапиле како коалиција чии кандидати се избрани и за градоначалници и за советници на ниво на Република Македонија сразмерно на бројот на нивните советници (став 4).

По распределбата на средствата согласно ставот 4 на овој член, остатокот од средствата се распределува на сите политички партии, односно на политичките партии кои настапиле како коалиција чии кандидати се избрани за советници на ниво на Република Македонија, сразмерно на бројот на нивните советници (став 5).

Збирот на средствата од став 4 и 5 на овој член преставуваат вкупен износ на средства што ги добива секоја политичка партија односно, политички партии кои настапиле како коалиција поединечно (став 6).

5. Според член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа ("Службен весник на Република Македонија" бр.58/2000, 44/2002, 82/2008 и 167/2010) министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законски и други прописи кога за тоа е овластен со закон.

Според член 56 став 3 од наведениот закон со упатство се пропишува начинот на постапување во извршувањето на одделни одредби на

законските и други прописи.

Со Законот за финансирање на политичките партии („Службен весник на Република Македонија“ бр.76/2004, 86/2008, 161/2008 и 96/2009) се уредува начинот и постапката на обезбедување на финансиските средства, располагањето со средствата за тековната работа и дејствувањето на политичката партија, како и начинот на контрола на финансирањето и финансиско-материјалното работење на политичките партии (член 1).

Според член 7 од истиот закон, политичките партии се финансираат од јавни и приватни извори на финансирање.

Според член 8 од Законот, јавните извори за финансирање на политичките партии се финансиски средства предвидени во Буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа.

Во член 9 од Законот е предвидено дека, вкупните средства за годишно финансирање на политичките партии се во висина од 0,06% од вкупните изворни приходи на Буџетот на Република Македонија.

Според член 10 став 1 од наведениот закон, 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 (став 2).

Средствата од ставовите 1 и 2 на овој член се распоредуваат на политичките партии на секои три месеци со решение на министерот за финансии (став 3).

Министерот за финансии ќе донесе Упатство за распределба на средствата предвидени во ставовите 1 и 2 на овој член во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон (став 4).

Според членот 11 од Законот, ако пратеникот е избран како кандидат на две или повеќе политички партии, средствата меѓу нив се делат на еднакви делови, освен ако спогодбено политичките партии поинаку не се договорат.

Според членот 12 од Законот, 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.

Од наведените уставни и законски одредби произлегува дека министерот за финансии кој раководи со Министерството за финансии како орган на државната управа е овластен да донесува акти за извршување на законите, што впрочем во конкретниов случај е направено со Упатството за распределба на средствата од Буџетот на Република Македонија за годишно финансирање на политичките партии.

Имајќи го предвид фактот дека со Законот за финансирање на политичките партии е утврдена вкупната маса на средства во Буџетот на Република Македонија од кои ќе бидат финансирани политичките партии, како и фактот што 30% од таа маса на средствата се распоредуваат подеднакво на парламентарните и вонпарламентарни политички партии кои освоиле најмалку 1% од гласовите на излезените граѓани, а 70% од таа маса се распоредуваат на политичките партии чии кандидати се избрани за пратеници сразмерно на бројот на нивните пратеници, односно на политичките партии чии кандидати се избрани за градоначалници и советници во единиците на локалната самоуправа сразмерно на бројот на нивните советници, произлегува дека министерот за финансии може да ги распоредува наведените средства само во рамките на вака пропишаниот законски начин и сооднос.

Од друга страна, поаѓајќи од фактот што финансирањето на политичките партии се врши годишно, законодавецот во членот 10 став 1 од Законот за финансирање на политичките партии утврдил дека основ за распоредување на средствата ќе преставуваат последните парламентарни или последните локални избори, во зависност од тоа каков вид на избори биле одржани пред да се пристапи кон распределба на средствата.

Во таа смисла оспорените член 2-а и член 2-б од Упатството, гледани како целина, имаат своја основа во наведената законска одредба и истите преставуваат разработка на двете можни појдовни основи за годишно финансирање. Или, поточно речено, политичките партии сами не избираат по кој основ ќе ги добијат средствата, туку критериумот по кој ќе се пресметуваат (парламентарни или локални) мора за сите да е ист.

Од посебната анализа на содржината на член 2-а ставови 1 и 2 и член 2-б ставови 1 и 3 од Упатството произлегува дека нивната содржина во суштина е модификација и доработка на членот 10 ставовите 1 и 2 од Законот за финансирање на политичките партии и истата се поклопува по однос на ситуацијата кога како модел се земаат последните одржани парламентарни избори.

Понатаму, од анализата на член 2-а став 3 од Упатството произлегува дека во него се среќава начин на распределба кој нема основа во членот 10 ставови 1 и 2 од Законот за финансирање на политичките партии, од причини што распределбата на 30 % според Упатството за последните локални избори се врши на начин што од збирот на освоените гласови на секоја политичка партија од изборот на градоначалник и изборот на совет се утврдува просек на освоени гласови по политичка партија, односно на коалиција. Ова не е начин на уредување во законската одредба која

предвидува дека 30 % се распоредуваат на сите политички партии (парламентарни и вонпарламентарни) кои освоиле најмалку 1 % од гласовите на излезените граѓани. Според тоа, пресметувањето на средствата со помош на збир од освоени гласови односно просек од освоени гласови, преку недоволно јасно изложена постапка, отстапува од законски утврдената формулација пресметката да се прави врз основа на освоени најмалку 1 % од гласовите на излезените граѓани.

Воедно, ваквото уредување на распределбата на овие средства отстапува и од уредувањето во членот 11 и 12 од наведениот закон, од причина што Законот го уредил начинот на распределба на средствата кога кандидат за пратеник, советник или градоначалник ќе биде избран како преставник на коалиција. Практично распределбата на средствата врз основа на настапување на изборите како коалиција утврдено во член 2-а ставови 3 и 4 од Упатството нема своја основа во членовите 10, 11 и 12 од Законот и како таков се јавува како самостојно неуставно и незаконито пропишување на основи за распределба на средствата. Според тоа, во овој случај министерот за финансии со ваквото уредување излегува надвор од законските овластувања и со тоа извршната власт навлегува во ингеренциите и надлежноста на законодавната власт.

Во оспорениот член 2-б став 4 од Упатството е утврден начинот според кој се врши распределба на средствата преку делење на збирот на вкупниот број на освоени советнички мандати и вкупниот број на градоначалнички мандати на ниво на Република Македонија, со што се добива износот за еден мандат. Износот за еден мандат се множи со вкупниот број на освоени градоначалнички мандати на ниво на Република Македонија и добиениот износ се распределува на политичките партии, односно на политичките партии кои настапиле како коалиција, чии кандидати се избрани и за градоначалници и за советници на ниво на Република Македонија, сразмерно на бројот на нивните советници. Според Судот, ваквата формулација е сосема нејасна и создава забуна и нема основа во членот 10 став 2 од Законот за финансирање на политичките партии кој предвидува поделба сразмерно на освоени советнички мандати. Со ваквиот начин на уредување на ова прашање од страна на министерот во суштина се навлегува во законодавната власт.

Во ставовите 5 и 6 од Упатството е предвидена распределба на остатокот од средствата за финансирање на политичките партии, но ако се земе предвид дека распределбата се врши во делови од 30%, па 70 % и според Законот и според Упатството се поставува прашањето од каде и на што се должи овој остаток на средства, кои според оспорените одредби се распоредуваат на сите политички партии, односно на политички партии кои настапиле како коалиција. Ова дотолку повеќе што Законот во членовите 11 и 12 го предвидел начинот на евентуалната распределба на средствата кога кандидатот за пратеник, советник или градоначалник настапува и е избран како преставник на коалиција и кој оставил можност за договорна распределба. Оттаму, според Судот со предвидениот начин на распределба во Законот не се остава можност министерот за финансии да определува како ќе се врши распределба кога се во прашање коалиции, како што тоа неосновано е направено во конкретниот случај. Тоа значи дека министерот со утврдените решенија од Упатството излегол надвор од рамките утврдени

со Законот.

Со оглед на наведеното Судот оцени дека член 2-а ставовите 3 и 4 и член 2-б ставовите 4, 5 и 6 од Упатството не се во согласност со член 8 став 1 алинеите 3 и 4 и член 51 од Уставот, членовите 10, 11 и 12 од Законот за финансирање на политичките партии и членовите 55 и 56 од Законот за организација и работа на органите на државната управа.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот Бранко Наумоски и судиите д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Лилјана Ингилизова-Ристова, Вера Маркова, Игор Спировски, д-р Гзиме Старова, Владимир Стојаноски и д-р Зоран Сулејманов.

У.бр.16/2011

21 септември 2011 година

С к о п ј е

лк

ПРЕТСЕДАТЕЛ

на Уставниот суд на Република Македонија

Бранко Наумоски