



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: Up-301/96

Datum: 15. 1. 1998

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi IDZ - DDI po dne 12.1.1998 opravljeni javni obravnavi na seji dne 15. januarja 1998

o d l o č i l o:

1. Sodba Vrhovnega sodišča št. U-1262/95 z dne 12.9.1996 in odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 0001-2/1-S-28/533-95 z dne 17.7.1995 se odpravita.
2. Četrti odstavek 3. člena Zakona o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94) se razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) je z odločbo z dne 17.7.1995 zavrnilo zahtevo pritožnice za vpis v register političnih strank. Vrhovno sodišče je s sodbo z dne 12.9.1996 v upravnem sporu tožbo pritožnice zavrnilo. Pritožnica meni, da so ji z izpodbijano odločitvijo kršene pravica do enakosti pred zakonom in do združevanja ter pridobljene pravice. Navaja, da je bila že pred sprejetjem Zakona o političnih strankah vpisana v register političnih organizacij. Nesprejemljivo naj bi bilo mnenje Vrhovnega sodišča in MNZ, da je del strankinega programa v nasprotju z Ustavo. Pritožnica naj bi se kot stranka zavzemala za to, da se popravijo krivice, storjene v povojnem obdobju posameznikom na območju Slovenske Istre. Šlo naj bi za priznanje kontinuitete državljanstva Slovenije ter vrnitev odvzetega premoženja in vseh pravic, ki izvirajo iz njihovega državljankega statusa, to je tudi pravica domicila. Kršitev pravice do enakosti pred zakonom vidi pritožnica v tem, da ji je onemogočen vpis v register političnih strank, čeprav je že bila registrirana kot politična organizacija enako kot druge stranke, ki so bile brez posebnih zapletov registrirane. Po mnenju pritožnice temelji odločitev na samovoljnem tolmačenju dela programa stranke in na povsem neutemeljenem označevanju tega dela programa kot protiustavnega. Kršitev pravice do združevanja naj bi bila v tem, da se povsem legitimen program stranke - borba za popravilo krivic osebam z območja Slovenske Istre - zlorablja v njeno škodo in se s tem preprečuje združevanje ljudi, da organizirano zahtevajo popravilo krivic. Pridobljene pravice pa naj bi bile stranki kršene zato, ker naj bi ji kot politični organizaciji šla tudi pravica do kontinuitete oziroma do obstoja kot politične grupacije.

2. Registrski organ (MNZ) v odločbi ugotavlja, da je programska usmeritev pritožnice, ki se glasi: "Stranka si bo prizadevala, da prednost pri vselitvi dobe osebe, ki so se iz Istre izselile kot politični in/ali ekonomski emigranti, njihovi potomci in sorodstvo ..." v nasprotju z določbami 12. člena Mednarodnega pakta o državljanstvih in političnih

pravicah in v nasprotju z 32. členom Ustave o svobodi gibanja in proste izbire prebivališča. Kršena naj bi bila tudi določba 14. člena Ustave o enakosti pred zakonom ne glede na katerokoli osebno okoliščino.

Zato je registrski organ na podlagi 13. in 33. člena Zakona o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94 - v nadaljevanju: ZPolS) zavrnil zahtevo pritožnice za vpis v register političnih strank, ker da ne izpolnjuje pogoja iz četrtega odstavka 3. člena ZPolS. V obrazložitvi odločbe se sicer navaja tudi, da naj bi bilo v neskladju z zakonom tudi ime stranke (le prevod imena tuje stranke) ter da sprememb Statuta stranke ni sprejel pooblaščen organ (ni jih sprejel zbor stranke oziroma njen Svet, ampak razširjeno predsedstvo stranke). Vendar so te navedbe zapisane kot ugotovitve v zvezi s pritožbami stranke zaradi domnevnega zavlačevanja postopka in ne kot utemeljitev zavrnitve vpisa.

3. Vrhovno sodišče v izpodbijani sodbi navaja, da je v četrtem odstavku 3. člena ZPolS določen osnovni pogoj za vpis stranke v register. Če ta ni izpolnjen, mora registrski organ zahtevo za vpis zavrniti. Tudi po presoji Vrhovnega sodišča je sporna programska usmeritev, ki pri vseljivanju daje prednost nekdanjim prebivalcem enega območja države (Istre) oziroma njihovim potomcem in sorodnikom, v nasprotju z Ustavo, saj naj bi te osebe postavljala v neenak (priviligiran) položaj nasproti osebam, ki so iz političnih ali ekonomskih razlogov emigrirale z drugih območij Slovenije. Takšnega razlikovanja naj 14. člen Ustave ne bi dopuščal. Za odločitev o zavrnitvi vpisa pa naj bi bilo nebitveno, ali je taka programska usmeritev v nasprotju še s kakšno drugo ustavno pravico, kot tudi, ali poleg namere protiustavnega delovanja obstaja še kakšna druga zakonska ovira za vpis politične stranke v register.

4. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom z dne 2.12.1996 ustavno pritožbo sprejel v obravnavo in na predlog pritožnice izdal začasno odredbo, po kateri do končne odločitve za pritožnico ne morejo nastati pravne posledice dokončne in pravnomočne odločbe o zavrnitvi registracije.

5. Ustavno sodišče je v postopku obravnavanja ustavne pritožbe na podlagi drugega odstavka 59. člena v zvezi s 30. členom Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) začelo postopek za oceno ustavnosti določb Zakona o političnih strankah na katerih temelji izpodbijana sodba.

6. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v zvezi s sporno zakonsko ureditvijo pojasnjuje, da gre za materijo, ki jo skladno urejata ZPolS in ZUstS. Prvi ureja pravila v postopku za ustanavljanje in registracijo, drugi pa vprašanja odločanja o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank po tem, ko politična stranka v tem svojstvu že deluje. Sekretariat meni, da 160. člen Ustave in 68. člen ZUstS Ustavnemu sodišču ne dajeta neposredne pristojnosti za odločanje v postopku ustanavljanja politične stranke do registracije. Iz tega razloga naj bi bil v zakonodajnem postopku tudi zavrnjen prvotni predlog ureditve, po kateri bi registrski organ prekinil postopek registracije in zahteval odločitev Ustavnega sodišča, kolikor bi menil, da so predloženi akti politične stranke protiustavni. Sekretariat tudi meni, da postopek registracije zagotavlja običajna pravila postopka za uveljavljanje pravic oziroma svoboščin, hkrati pa upošteva sodno varstvo človekovih pravic in svoboščin ter pravico do pravnega sredstva. Določba četrtega odstavka 3. člena ZPolS naj bi bila nekoliko neprecizna v delu, ki se glasi: "oziroma sicer namerava delovati ali deluje

protiustavno". Vendar naj bi jo bilo mogoče razumeti le v kontekstu celotnega besedila in zato po mnenju Sekretariata ni protiustavna.

#### B. - I.

7. Zaradi bridkih zgodovinskih izkušenj slovenske družbe iz obdobja bivšega komunističnega totalitarnega sistema je v zgodovinsko poslanstvo slovenske ustave vgrajen tudi njen temeljni cilj, preprečiti vsakršen poskus ponovne vzpostavitve totalitarnega sistema. Pravica do svobodnega združevanja sodi v sklop tistih temeljnih ustavnih vrednot, ki jih je treba posebej spoštovati in dosledno zagotavljati njihovo resnično udejanjanje. To je toliko bolj pomembno, ker je komunistični režim po prevzemu oblasti od leta 1945 naprej na ustavni ravni in tudi z zakonsko ureditvijo navidezno zagotavljal svobodo združevanja vključno z ustanavljanjem in delovanjem političnih strank, v resničnem življenju pa so takratne komunistične oblasti delovanje opozicijskih političnih strank na vse možne načine z represivnimi ukrepi popolnoma zatrle in jih dejansko izločile iz političnega življenja. Ustavno sodišče je že v odločbi OdlUS I, 102 ugotovilo, da je tedanja oblast po končani vojni onemogočala delovanje političnih strank in v nasprotju z lastnim pravnim redom politične nasprotnike odstranjevala s psevdolegalnimi postopki in z izmaličenimi pravnimi sredstvi.

Onemogočanje in zatrtje opozicije ni bilo samo v neskladju s tedanjo ustavo, ampak tudi izrecno protizakonito in je pomenilo trajno hudo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

8. Politični sistem je komunistična partija izrabila za obračun z meščansko opozicijo in za podreditev medvojnih političnih zaveznikov. Oblast je proti potencialni opoziciji nastopila s sodnimi procesi. Osnovni namen procesov s političnim ozadjem je bil obračunati z razrednimi nasprotniki ter zapleniti njihovo premoženje. Sodni procesi s političnim ozadjem so imeli mnoge značilnosti stalinističnih procesov. Politika je sodišča štela za "borbene organe", ki se borijo proti razrednim sovražnikom (Zdenko Čepič in drugi, Ključne značilnosti slovenske politike v letih 1929 do 1955: Znanstveno poročilo, Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana 1995, str. 89). Politbiro CK KPS je že marca 1945 določil (J. Vodušek Starič, Prevzem oblasti, str. 170, 331), da v Sloveniji ne bodo dopustili obnove političnih strank in si je za nalogo zadal ohranitev enotnosti OF (drugače kot npr. v Srbiji, kjer je delovala Grolova demokratska stranka, radikali, Jovanovičeva kmečka stranka ipd.). Ozna je nadzorovala povezave teh politikov z voditelji strank v tujini (J. Vodušek Starič, Prevzem oblasti, str. 164-169). Da stranke v Jugoslaviji ne bodo imele bodočnosti, je kazala vrsta pojavov kot so: usoda sporazuma Tito-Šubašić, manipulacije z volitvami (volilnimi imeniki) in odstop najprej poslanca M. Grola, nato zunanjega ministra I. Šubašića (ibidem, str. 332, 351, 353), prisotnost Ozne na voliščih (ibidem, str. 364) ipd. V Ljubljani so tačas le razmišljali o medstrankarskem povezovanju in iskanju stika z jugoslovansko opozicijo, kar je budno spremljala Ozna - manjše opozicijske skupine je označila s skupnim imenom reakcija (ibidem, str. 351-352). Za boj proti notranjemu sovražniku je imela Ozna posebno službo - II. oddelek z znanim 2. odsekom, zadolženim za boj proti notranji reakciji - mednjo so sodili tudi t. i. ostanki meščanskih strank (J. Pučnik, Iz arhivov slovenske politične policije, Veda, Ljubljana 1996).<sup>1</sup> Povojne jugoslovanske oblasti so si prizadevale preprečiti stik med domačimi jugoslovanskimi in slovenskimi politikami in tistimi, ki so leta 1945 emigrirali ali ostali v tujini.<sup>2</sup>

9. Že takoj po koncu druge svetovne vojne je slovenski politični vrh zahteval, UDV pa izpeljala natančen pregled delovanja vseh političnih strank v Sloveniji. Po prvem valu nasilnih metod je UDV pričela uporabljati dosti bolj subtilne metode. Metode večkratnih zasliševanj, psihičnih pritiskov, groženj s sodišči, izsiljevanje s pritiski zaradi družinskih članov ali stanovskih kolegov in prijateljev, zasledovanja, zlasti pa ovajanja med ljudmi, ki so pripadali istemu krogu, nazoru, stranki, kar se je imenovalo diferenciacija (J. Vodušek Starič, Prevzem oblasti po vojni in vloga OZNE - obračun, v: Slovenija v letu 1945, Zbornik referatov, Zveza zgodovinskih društev Slovenije, 1996, str. 93- 110). S tem je vplivala na dejanja znotraj posameznih skupin oz. jih usmerjala, hkrati pa je svoje nadrejene in vodilne politične forume (CK KPS, politbiro in vrh odbor OF) obveščala o početju in razpoloženju med nekdanjimi političnimi skupinami, v cerkvenih krogih, ministrstvih itd. (prav tam, str. 96).

10. Udba in slovenska partija sta videli v krščanskem socializmu nevarnost. Udba je leta 1949 izdelala dva elaborata o krščanskem socializmu in začela zelo natančno spremljati dejavnosti posameznikov iz krščansko-socialistične skupine (prav tam, str. 100). O Kocbeku so zbirali podatke že od leta 1946 (prav tam, str. 101). V letu 1951 je slovenski partijski vrh sklenil "odstraniti" Teološko fakulteto iz Univerze. Na poti v Novo Mesto so 20. januarja 1952 polili z bencinom ljubljanskega nadškofa Antona Vovka in ga zažgali (prav tam, str. 107). Na partijskem plenumu leta 1952 je tedanji minister za notranje zadeve Boris Kraigher in član Politbiroja med reakcionarne kroge, "kar predstavlja po mojem najnevarnejši poskus organiziranega delovanja proti nam", prišteval advokate, razne katoliško usmerjene kroge med književniki in umetniki ter znanstveniki (Akademija znanosti, Univerza, Inštituti, zlasti humanistično usmerjeni) ter "špijonski center naše predvsem buržoazne emigracije v Trstu in v Celovcu" (prav tam, str. 108). Na slovenski UDV so 19. julija 1952 pripravili načrt postopka proti dr. Jakobu Šolarju na SAZU. Obtožili so ga narodnega izdajstva (prav tam, str. 110). Aretacijo je temeljito pripravil referat za ostanke meščanskih strank (OMS) slovenske UDV. Udba je 24. novembra 1952 aretirala najprej dr. Janeza Fabijana in nato 11. decembra 1952 dr. Jakoba Šolarja zaradi namena zrušitve državne in družbene ureditve FLRJ (prav tam, str. 111). Sodišče je dr. Šolarja obsodilo na deset let in dr. Fabijana na šest let strogega zapora. V tistem času so z vseh političnih funkcij odstavili Edvarda Kocbeka (prav tam, str. 113). S tem je bil zaključen obračun s krščanskimi socialisti kot politično skupino.

## B. - II.

11. Pravica do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave je temeljna človekova pravica, ki omogoča svobodno izražanje mnenj, oblikovanje politične volje in samoorganiziranost. Pravica do združevanja, ki vključuje tudi pravico do ustanavljanja političnih strank in njihovega delovanja, pomeni izhodišče za večstrankarski politični sistem, brez katerega svobodna demokratična družba ne more obstajati.

12. Svobodna demokratična družba je ustavna ureditev, ki ob izključitvi vsakršnega nasilja in samovolje predstavlja družbeni red pravne države na podlagi samoodločbe ljudstva glede na voljo večine ter svobodo in enakost. K temeljnim načelom takega reda je treba šteti vsaj še naslednje ključne predpostavke: spoštovanje človekovih pravic, določenih v Ustavi, pravico posameznika do življenja, nedotakljivost osebnostnih pravic, suverenost ljudstva, delitev oblasti, odgovornost Vlade in zakonitost delovanja izvršilne oblasti, neodvisnost sodišč, večstrankarski politični

sistem in enake možnosti za vse politične stranke s pravico do oblikovanja opozicije in delovanja v njej v skladu z Ustavo. Izražene so že v V. točki Deklaracije ob neodvisnosti, ki jo je prvi demokratični parlament sprejel 25. junija 1991 (Ur. list RS-I, št. 1/91).

13. Da svobodna demokratična ureditev lahko deluje, je zagotovljeno s sistemom pravno določenih pravil ravnanja, ki so na podlagi prikazanih načel nastala v dolgem zgodovinskem razvoju v skladu z demokratičnim izročilom evropske pravne civilizacije. Na različne načine zagotovljena politična svoboda mnenja, izražanja in oblikovanja politične volje in združevanja vodi k večstrankarskemu sistemu in k organizirani politični opoziciji. Svobodne volitve, ki si sledijo v relativno kratkih presledkih, zagotavljajo ljudstvu nadzor nad uporabo oblasti politične večine. Vlada je odgovorna parlamentu. Uresničevanje načela delitve oblasti na različne, med seboj nadzirajoče in omejujoče se nosilce preprečuje preveliko koncentracijo oblasti na enem mestu v državi. Državljanu je zagotovljena sfera svobodnega ravnanja s priznanjem temeljnih človekovih pravic in z zelo obsežno zaščito, ki jo zagotavljajo neodvisna sodišča.

Zaščiti celotnega sistema je namenjeno predvsem ustavno sodstvo.

14. Ker je svobodna družbena ureditev zaradi svoje odprtosti in zaradi zagotavljanja mnogoterih oblik pravic, svoboščin in vplivov zaradi tega lahko tudi ogrožena, je upravičena njena zaščita pred silami, ki resno ogrožajo njene temeljne vrednote, njeno temeljno ureditev in njena pravila ravnanja. Pri ustavni ali zakonski omejitvi pravice do svobodnega združevanja gre za izredno občutljivo poseganje v temeljne ustavne svoboščine, ki jih je mogoče upravičiti le z varstvom svobodne demokratične družbe kot celote. Pri tem zakon ne more preko okvirov, ki jih določajo omejitve po tretjem odstavku 42. člena Ustave - zaradi varnosti države (če združenje deluje zoper ustavno ureditev, njeno ozemeljsko celovitost in suverenost) ali zaradi javne varnosti - oziroma če je to nujno zaradi varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave).

15. Bistveni element vsakega združenja je skupni namen, ki se izraža v temeljnih konstitutivnih aktih združenja: statutu oziroma programu. Ustavnost delovanja združenja se presoja po sklepih in ravnanjih organov oziroma dejanjih članov. Pri opredeljevanju pojma "neustavnega delovanja" je potrebna tolerantnost. Ne zadošča, če neko združenje ne priznava ustavnega reda ali ga odklanja oziroma mu nasprotuje. Potrebno je aktivno nastopanje z namenom uničiti (odstraniti) veljavni ustavni red. Gola kritika ni dovolj - pri čemer ni pomembno, ali je kritika stvarna in utemeljena. Dokazati je potrebno resno nevarnost ogrožanja temeljnih predpostavk svobodne demokratične družbe.

16. Zaradi posebnega pomena političnih strank za obstoj svobodne demokratične države ni možna njihova izključitev iz političnega življenja že takrat, ko se z legalnimi sredstvi borijo proti posameznim predpisom ali celo tudi proti posameznim ustavnim institucijam. Taka izključitev je dopustna šele takrat, ko hočejo takšne stranke omajati temeljne vrednote svobodne demokratične ustavne države.

17. Političnim strankam je treba zagotoviti svobodo pri ustanavljanju, pri njihovih programih, pri njihovem delovanju in pri njihovem vplivanju na oblikovanje politične volje. Država mora zagotavljati učinkovito udeležanje teh predpostavk, sicer pa se mora vzdržati posegov ali vplivov v področje političnih strank.

18. Politične stranke imajo v primerjavi z drugimi združenji v tolikšni meri poseben položaj, ker je za odločitev o njihovem protiustavnem delovanju pristojno izključno Ustavno sodišče (10. alineja prvega odstavka 160. člena Ustave). Ta tako imenovani privilegij strank varuje stranko v njenem obstoju vse dotlej, dokler Ustavno sodišče ne ugotovi protiustavnosti njenih aktov oziroma delovanja. Ustavno sodišče z odločbo razveljavi protiustaven akt politične stranke, oziroma ji prepove protiustavno delovanje (tretji odstavek 68. člena ZUstS).

Ugotovitev protiustavnosti aktov ali delovanja pa še ne pomeni tudi izbrisa stranke iz registra - torej prepovedi njenega delovanja. O tem mora po četrtem odstavku 68. člena ZUstS Ustavno sodišče posebej odločiti in to z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov. Zato je tudi 1. alineja prvega odstavka 17. člena ZPolS mogoče razumeti samo tako, da zgolj odločitev o protiustavnosti akta politične stranke, brez izrecne odreditve izbrisa, še ne more biti podlaga za izbris stranke iz registra.

19. Ni torej dvoma, da o prepovedi delovanja politične stranke (o njenem izbrisu iz registra) lahko odloči le Ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov - če presodi, da so njeni akti oziroma delovanje v tako hudem nasprotju z Ustavo, da ne zadošča zgolj razveljavitev protiustavnega akta oziroma prepoved protiustavnega delovanja, ampak je potrebna tudi izločitev stranke iz političnega življenja.

20. Iz zakonodajnega postopka in navedb predstavnika Državnega zbora na javni obravnavi je razvidno, da je bil namen vključitve določbe četrtega odstavka 3. člena v zakon predvsem prepoved registracije političnih strank, katerih akti ali delovanje so protiustavni. S tem pa je zakon določil vsebinski pogoj za registracijo stranke, o izpolnjevanju katerega odloča upravni organ.

21. Prizadeta stranka ima zoper odločbo registrskega organa o zavrnitvi vpisa v register sicer možnost vložiti upravni spor in ustavno pritožbo (tako kot je to storila pritožnica v obravnavanem primeru). V postopku z ustavno pritožbo bi Ustavno sodišče - če bi ostal v veljavi četrti odstavek 3. člena ZPolS - lahko presojalo tudi, ali so akti in delovanje združenja res protiustavni. Vprašanje pa je, ali je ustavno dopustno, da o izpolnjevanju takih vsebinskih ustavnopravnih pogojev za nastanek politične stranke odloča upravni organ, saj bi to lahko pomenilo nesprejemljivo vezanost ustanovitve in delovanja stranke na vnaprejšnje upravno dovoljenje.

22. Registrirane stranke ni mogoče ovirati v njenem političnem delovanju vse do odločitve Ustavnega sodišča, ki ima "monopol" za prepoved delovanja stranke. S tem je izključeno upravno poseganje proti obstoju stranke, pa čeprav se ta vede še tako sovražno do svobodne demokratične ustavne ureditve. S tem se zaradi zagotavljanja čim višje stopnje politične svobode dopušča dejavnost vsake stranke do ugotovitve njene protiustavnosti.

Stranka, tudi če na ustavno dopusten način propagira Ustavi sovražne (nasprotne) cilje, deluje v okvirih ustavno dopustne tolerance.

23. Zavrnitev vpisa v register zaradi domnevno neustavnih aktov oziroma domnevno nameravanega neustavnega delovanja pa po vsebini pomeni isto kot prepoved delovanja politične stranke. Če namreč upravni organ ugotovi neustavnost akta

politične stranke, mora zavrniti njen vpis v register. Ustavno sodišče pa ima najprej možnost neustavni akt samo razveljaviti, ne da bi ob tem odredilo izbris stranke iz registra. Prav tako Ustavno sodišče konkretno neustavno delovanje stranke lahko prepove, ne da bi ob tem odredilo njen izbris iz registra.

24. Po ZPolS je politična stranka združenje posameznikov za uresničevanje njihovih političnih ciljev. Opredelitev združenja kot politične stranke je prepuščena ustanoviteljem. Zakon pa jim predpisuje obvezno registracijo. S tem postane politična stranka pravna oseba in šele z dnem vpisa lahko začne delovati kot politična stranka (prvi odstavek 3. člena in tretji odstavek 12. člena ZPolS). To pomeni, da politična stranka sicer nastane z ustanovitvijo, da pa do registracije kot taka ne sme delovati, razen kolikor gre za postopke in dejanja, namenjena registraciji (vključno z legitimacijo za vlaganje pravnih sredstev zoper neregistracijo). O vpisu stranke v register izda registrski organ upravno odločbo (prvi odstavek 12. člena in 13. člen ZPolS). Z njo registrski organ lahko le ugotovi, ali politična stranka izpolnjuje z zakonom predpisane formalne pogoje, o izpolnjevanju vsebinskih pogojev - skladnosti aktov in delovanja politične stranke z Ustavo - pa lahko odloči le Ustavno sodišče.

25. Ker torej politična stranka ne nastane šele z registracijo, lahko na podlagi prvega odstavka 68. člena ZUstS o protiustavnosti njenih aktov odloča Ustavno sodišče tudi v času od ustanovitve stranke do njene registracije - če je seveda za tako oceno vložena pobuda oziroma zahteva (na primer zahteva Vlade kot upravičenega predlagatelja po 23. členu ZUstS). Če bi bila stranka do odločitve Ustavnega sodišča že vpisana v register, bi Ustavno sodišče na podlagi četrtega odstavka 68. člena ZUstS lahko odredilo tudi njen izbris iz registra - seveda samo v primeru, če bi presodilo, da že njeni akti do te mere presegajo meje ustavno dopustne tolerance (zlasti v smislu prejšnjih točk 14, 15 in 22), da zgolj razveljavitev protiustavnih delov teh aktov ne zadošča in da je tako stranko treba takoj izločiti iz pravnega reda. Če v času odločitve Ustavnega sodišča še ne bi bila vpisana v register, bi v takem skrajnem primeru Ustavno sodišče s smiselno uporabo četrtega odstavka 68. člena ZUstS namesto izbrisa stranke iz registra seveda prepovedalo že njen vpis v register. Seveda pa so taki skrajni primeri, ko bi že vsebina aktov stranke zahtevala takojšnjo uporabo najostrejšega možnega ukrepa, malo verjetni. V vseh drugih primerih ima Ustavno sodišče po tretjem odstavku 68. člena ZUstS možnost, da le razveljavi protiustavne akte ali njihove dele - in da stranki morda celo vnaprej prepove morebitno delovanje v smeri, kakršno so ti akti napovedovali, zlasti v primeru, če bi stranka ali njeni člani s takim delovanjem protipravno začeli že v času pred registracijo, ko jim je strankarsko delovanje še sploh prepovedano.

26. V konkretnem primeru je registrski organ odločil o vprašanju ustavnosti programa kot o pogoju za vpis v register na podlagi zakonske določbe, ki jo je Ustavno sodišče kot neustavno razveljavilo. Zato je bilo izpodbijane posamične akte treba odpraviti. Registrski organ bo moral o zahtevi pritožnice za vpis v register političnih strank ponovno odločiti brez upoštevanja razveljavljenega četrtega odstavka 3. člena ZPolS.

Preveril bo lahko le izpolnjevanje zakonsko predpisanih formalnih pogojev, in kolikor bo ugotovil, da so ti izpolnjeni, bo moral vpisati stranko v register.

27. Razveljavitev četrtega odstavka 3. člena ZPolS je bila v delu, kjer se ta zakonska določba nanaša na upravno registracijo stranke, potrebna iz razlogov, pojasnjenih v

prejšnjih točkah obrazložitve. Če bi se v tej zakonski določbi razveljavile samo besede "se ne sme registrirati (niti)", bi ostala v veljavi prepoved delovanja stranke, "ki propagira nasilje, rušenje ustavne ureditve ali zahteva odcepitev kakšnega dela Slovenije, oziroma sicer namerava delovati ali deluje protiustavno". To zakonsko prepoved pa je bilo treba razveljaviti zato, ker v prvem delu ni bila v skladu s hierarhijo vrednot, kakršno vzpostavlja Ustava, v drugem delu pa je bila premalo jasna in bi na tako občutljivem področju lahko vodila k napačnemu razumevanju tega, kaj je političnim strankam res prepovedano in kakšno delovanje jim po 68. členu ZUstS Ustavno sodišče lahko z odločbo prepove ali pa jim zaradi takega delovanja celo odredi izbris iz registra. Stranka namreč, kot je rečeno že zgoraj v 22. točki, "tudi če na ustavno dopusten način propagira Ustavi sovražne (nasprotne) cilje, deluje v okvirih ustavno dopustne tolerance". Neskladnost prvega dela navedene zakonske določbe z ustavno hierarhijo vrednot pa je v tem, da ta določba iz 63. člena Ustave, ki kot edina tovrstna določba v Ustavi izrecno razglašča za protiustavno spodbujanje narodne, rasne, verske ali druge neenakopravnosti, sovraštva in nestrpnosti ter spodbujanje k nasilju in vojni, povzema v zakonsko besedilo samo "propagiranje nasilja", namesto drugih protiustavnih dejavnosti iz 63. člena Ustave pa vključuje propagiranje rušenja ustavne ureditve in zahteve po odcepitvi kakšnega dela Slovenije. Ali bi bilo tudi kakšno tovrstno dejavnost političnih strank glede na že prej opisane kriterije možno in potrebno prepovedati kot protiustavno ali zaradi nje celo odrediti izbris politične stranke iz registra, bi po Ustavi moralo v konkretnem primeru odločiti Ustavno sodišče. Iz navedenih razlogov je bilo zato treba četrty odstavek 3. člena ZPolS razveljaviti v celoti.

28. Po mnenju Vrhovnega sodišča je del programa IDZ, ki se glasi: "Stranka si bo prizadevala, da prednost pri vselitvi dobe osebe, ki so se iz Istre izselile kot politični in/ali ekonomski emigranti, njihovi potomci in sorodstvo", v nasprotju s 14. členom Ustave zato, ker nekatere osebe (to je politične in ekonomske emigrante s področja Istre) postavlja v neenak, privilegiran položaj nasproti osebam, ki so iz političnih ali ekonomskih razlogov emigrirale z drugih območij Slovenije.

29. Prepoved delovanja pritožnice kot politične stranke torej temelji na oceni, da je protiustaven en stavek iz njene programske izjave. Že v izhodišču je taka odločitev nesprejemljiva. Če bi se taka programska določba ocenila za neustavno, bi jo Ustavno sodišče lahko tudi le razveljavilo, ne da bi hkrati odredilo izbris stranke iz registra. Ocena protiustavnosti aktov in delovanja pritožnice kot politične stranke pa ni predmet presoje v tem postopku z ustavno pritožbo, ampak bo lahko predmet presoje v postopku po 68. členu ZUstS, ko bo in če bo tak postopek začet.

### C.

30. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnica in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodniki Krivic, Šturm in Ude so dali pritrtilna ločena mnenja.

Opombe:

1 Med prvimi skupinsko obtoženimi slovenskimi politiki so bili politiki Mladine JNS, obsojeni so bili na Božičnem procesu decembra 1945 (J. Vodušek Starič, Prevzem



oblasti, str. 415; J. Vodušek Starič, Dosje Mačkovšek, str. 15, 33, 42, 52). V času pred volitvami v slovensko ustavodajno skupščino je prišlo do povezovanja in stikov med slovensko opozicijo in opozicijskimi krogi v Zagrebu in Beogradu (L. Sirc, Med Hitlerjem in Titom; CZ, Ljubljana 1992, str. 253, 257-9, 269, 273); tudi zaradi teh poskusov so nato leta 1947 sodili skupini Nagode-Furlan (L. Sirc, Sodba, str. 471-505). V vrsti manjših sodnih procesov pa so sodili posamičnim vodilnim politikom, kot na primer leta 1946 dr. Jožetu Pučniku, enemu vodilnih politikov JNS, Vinku Vrhuncu (J. Vodušek Starič, Dosje Mačkovšek, str. 43, 23) in drugim. Vse te procese je pripravila Ozna, ki je obtožence tudi zasliševala (J. Vodušek Starič, Prevzem oblasti, str. 257).

2Na čelu slednjih je bil dr. Miha Krek, ki je v Rimu osnoval medstrankarski Slovenski narodni odbor (J. Vodušek Starič., Prevzem oblasti, str. 342). Da bi preprečili te stike, je Ozna oziroma Udba med drugim ugrabila nekaj teh politikov v Trstu oziroma cona A STO: dr. Albina Šmajda (člana SNO v Rimu) v začetku leta 1946 (J. Vodušek Starič, Dosje Mačkovšek, str. 53), Andreja Uršiča leta 1947 (J. Vodušek Starič, Dosje Mačkovšek, str. 35) in druge. Tem niso nikoli sodili; za njimi je izginila vsaka sled.

**P r e d s e d n i k :**  
dr. Lovro Šturm